

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 30

Été 2014

Université de Strasbourg : Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA).

Éditorial – Le Parlement européen au pied du mur

Michel Dévoluy, Université de Strasbourg (BETA)

Les résultats des élections européennes de mai 2014 sont déprimants. Le taux de participation reste pratiquement celui d'il y a cinq ans, soit 43 %. En prenant la moyenne

Sommaire

Peut-on gérer la zone euro ?.....3

Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak

Le traité transatlantique et la résistance citoyenne.....11

Michel Dévoluy

Économie souterraine et finances publiques dans l'Union européenne.....17

Gilbert Koenig

Après l'arrêt de la CJUE du 3 avril 2014, l'entreprise de service public « à la française » est-elle encore compatible avec les traités européens ?.....23

Damien Broussolle

La politique européenne de développement régional et le concept de spécialisation intelligente : smart specialisation strategy.....27

Jean-Alain Héraud

Faut-il défaire ou pas l'Euro et la construction européenne pour les amender ? Compte-rendu de l'ouvrage de Frédéric Lordon : La Malfaçon - Monnaie européenne et souveraineté démocratique.....31

René Kahn

des 28 États de l'UE, moins d'un électeur sur deux est allé voter. L'Europe intéresse peu. De plus, les partis europhobes ou très eurosceptiques recueillent désormais plus d'un vote sur cinq contre un sur six dans la législature précédente. L'Europe se porte mal.

Les souverainistes proposent une déconstruction de l'Union. Cette voie est périlleuse et rétrograde. Mais elle permet de cristalliser les mécontentements sur des réponses simples à des problèmes complexes. En la matière, la France n'a pas brillé. Hélas, elle n'est pas la seule.

Reste que l'Europe n'est pas à la hauteur des attentes de ses citoyens, notamment en période de crise économique. Nous avons souvent dénoncé ici les insuffisances de la construction européenne, surtout pour ce qui concerne la zone euro. On ne peut pas, sur le long terme, avoir une monnaie unique sans une convergence des systèmes fiscaux et sociaux ; sans un budget de nature fédérale qui assure une cohésion et une redistribution minimale ; sans un financement collectif (y compris par création monétaire) de grands projets structurants.

Comment avancer et dépasser ce désenchantement ? D'abord en pointant clairement, et sans relâche, les deux limites majeures de l'UE : sa démocratie est insuffisante et la zone euro est mal calibrée en croulant sous la tutelle de règles monétaires et budgétaires aveugles. Ensuite en avançant des solutions. Elles ne viendront probablement pas des Chefs d'État et de gouvernement (c'est à dire le Conseil européen) encastrés dans leurs préoccupations nationales.

La désaffection des citoyens pour les élections européennes a contribué à valider l'idée selon laquelle, au bout du compte, seule est importante la dimension nationale. L'espace politique de chaque État est bien identifié par les électeurs, tandis que celui de l'Europe reste à construire.

Pourtant, les grands partis politiques européens ont initié un début prometteur de constitution d'un espace public à l'échelle de l'Union. Chacun d'entre eux a désigné son leader aux élections européennes. Il (ou elle) avait vocation, si son parti obtenait le plus de voix, à être désigné(e) comme président de la Commission. Cette personnalisation du futur président de la Commission a été un des arguments mis en avant par les partis pour inciter à voter.

Cette stratégie est en résonance avec l'esprit du traité de Lisbonne de 2008 sur l'Union européenne qui précise dans son article 17, alinéa 7 : « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de Président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure. » C'est un progrès, puisqu'avant le Conseil européen était totalement libre de son choix.

Pourtant les réactions des Chefs d'État et de gouvernement, sitôt les résultats des élections connus, ne semblent pas suivre cet esprit du traité. Ils en restent à la lettre du texte : c'est à eux de choisir. Cette attitude barre la route à la constitution d'un espace politique européen. Elle démontre que l'Europe intergouvernementale doit prévaloir sur l'Europe fédérale, coûte que coûte.

La position des chefs d'État et de gouvernement met, en creux, les parlementaires européens au pied du mur. Soit ils acceptent le choix du Conseil, même s'il n'est pas conforme à ce qu'ils avaient dit aux électeurs, soit ils relèvent le défi de la démocratie européenne. Derrière la désignation du président de la Commission apparaît un enjeu considérable. Au Parlement européen d'assumer son rôle d'institution démocratique au service de la création d'un véritable espace politique européen.

Peut-on gérer la zone euro ?

Catherine Mathieu *, Henri Sterdyniak **

Comme l'a montré le creusement des déséquilibres avant la crise, puis la crise elle-même, l'euro souffre d'une organisation défailante qu'il est difficile de corriger. L'article critique certains pistes actuellement proposées : la gouvernance par des règles, l'union politique, le fédéralisme budgétaire, la régulation par les marchés financiers. Il montre que l'euro ne peut survivre que si les pays pratiquent une coordination ouverte de leurs politiques économiques, s'accordent sur un objectif de plein-emploi et de résorption des déséquilibres courants, et, que dans ce cadre, la BCE garantit les dettes publiques.

Depuis 1999, les pays de la zone euro partagent une monnaie commune. Le creusement des déséquilibres entre les pays membres de 1999 à 2007, puis la crise débutant en 2007 ont mis en évidence les défauts de l'organisation de la zone. Les institutions européennes comme les pays membres ont été incapables de mettre en œuvre une stratégie économique commune, ni même une coordination satisfaisante de leurs politiques économiques. La monnaie unique souffre de sept péchés originels :

— Selon la théorie économique, il ne peut y avoir de monnaie unique entre des pays qui ont des situations économiques différentes et qui gardent des politiques économiques autonomes. La monnaie unique suppose de mettre en place des mécanismes précis de coordination des politiques économiques, de contrôle et de solidarité. Sinon comment éviter l'apparition et la persistance de situations où certains pays sont fortement déficitaires, d'autres fortement excédentaires ? Ce problème avait été sous-estimé au moment de la création de la monnaie unique dans la mesure où l'on pensait que les pays de la zone allaient converger, tant du point de vue conjoncturel que structurel. En fait, il n'en fut rien durant la période 1999-2007 où les stratégies de recherche de compétitivité des pays du Nord ont contrasté avec la croissance déséquilibrée des pays du Sud (voir Deroose et al., 2004 ; Mathieu et Sterdyniak, 2007). Deux stratégies insoutenables, mais qui étaient encouragées par l'existence même de la monnaie unique, puisque les stratégies de compétitivité ne pouvaient plus craindre d'être annihilées par la hausse du taux de change et que la monnaie unique favorisait le

financement des déséquilibres extérieurs. Depuis la crise, les divergences s'accroissent, les pays du Sud s'enfonçant dans la dépression.

- Ces mécanismes ne peuvent consister en des règles numériques rigides, sans fondement économique, inscrites dans un Traité. Ils doivent être à la fois souples (les politiques économiques doivent être négociées entre pays compte tenu des situations nationales) et contraignants (chacun doit se plier aux décisions communes). Mais comment aboutir à un accord entre des pays dont les intérêts et les analyses diffèrent ? Comment convaincre un pays de modifier sa politique économique pour tenir compte de la situation de ses partenaires ?
- La politique monétaire commune ne correspond pas à la situation de chacun des pays de la zone. Un pays à plus forte croissance et inflation bénéficie d'un taux d'intérêt réel faible par rapport à son taux de croissance, ce qui augmente encore sa croissance ; c'est l'inverse pour un pays à faible croissance ou inflation. Depuis 2010, les spreads imposés par les marchés financiers accentuent ce phénomène puisque les capitaux fuient les pays fragiles à croissance nulle ou négative (ce qui augmente leur taux d'intérêt) et se précipitent sur les pays à croissance satisfaisante comme l'Allemagne (ce qui contribue à des taux d'intérêt bas). Les pays du Nord bénéficient d'un euro relativement faible (puisque tiré par le bas par les pays du Sud) ; c'est l'inverse pour les pays du Nord. L'inadéquation de la politique monétaire commune à la situation spécifique de chaque pays peut difficilement être corrigée par des politiques budgétaires nationales.

* Économiste senior au Département analyse et prévision, l'OFCE

** Directeur du Département économie de la mondialisation, l'OFCE

- Il ne peut y avoir de solidarité inconditionnelle entre des pays à politiques différentes et autonomes. Ainsi, les pays du Nord de l'Europe peuvent-ils refuser d'aider ceux du Sud, leur reprochant de n'avoir pas fait les réformes nécessaires, d'avoir laissé gonfler leurs déséquilibres, d'être incapables de tenir leurs engagements. Ils estiment que cette solidarité induirait des pratiques de hasard moral (laisser gonfler sa dette intérieure ou extérieure en comptant sur la solidarité de ses partenaires). Mais, cette solidarité inconditionnelle est indispensable pour que la monnaie unique soit pleinement garantie.
- Selon la Constitution européenne, la BCE n'a pas le droit de financer directement les États (article 123) ; la solidarité financière entre les États membres n'est pas garantie (article 125). Ainsi, chaque pays membre doit-il se financer sur les marchés financiers sans recours assuré à une banque centrale « prêteuse en dernier ressort ». Ceci ouvre la possibilité qu'il ne puisse tenir ses engagements et fasse défaut. Sa dette n'est plus sans risque. Contrairement aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Japon, les pays membres ont perdu leur souveraineté monétaire. Les marchés financiers n'en avaient pas pris conscience jusqu'à début 2009. Depuis, échaudés par le défaut de la Grèce, ils ont imposé des taux insoutenables aux pays en difficulté, augmentant encore leurs difficultés.
- Les pays de la zone euro sont maintenant soumis à l'arbitrage des marchés financiers et, contrairement aux pays anglo-saxons et au Japon, ne contrôlent plus leur taux d'intérêt de long terme. Or les marchés financiers n'ont pas de compétence macroéconomique. Pourtant, les pays du Nord refusent que les dettes publiques des pays membres soient collectivement garanties, estimant que la discipline imposée par les marchés financiers est nécessaire pour éviter des comportements d'hasard moral. Ainsi, la notion de monnaie unique disparaît : une entreprise espagnole ne s'endette pas au même taux qu'une entreprise allemande.
- Enfin, deux doctrines s'opposent en Europe quant à la conduite des politiques économiques. Pour les keynésiens, la politique économique doit maintenir un niveau satisfaisant de demande par la politique monétaire commune et par les politiques budgétaires nationales (par le jeu des stabilisateurs automatiques mais aussi par des mesures discrétionnaires). Ceci demande une coordination précise des politiques économiques. Pour les libéraux, l'essentiel est de soutenir l'offre par

des réformes structurelles essentiellement nationales (dérégulation des marchés des biens et du travail, baisse des dépenses publiques pour permettre une baisse des impôts). Cette opposition complique toute tentative de coordination, d'autant plus que les idées libérales sont devenues dominantes.

Début 2014, l'Europe se retrouve donc devant deux problèmes liés. Comment résorber les déséquilibres passés ? Comment réformer le fonctionnement de la zone, de manière à mettre en place les mécanismes requis de solidarité ou de coordination. Depuis 2009, l'Europe a déjà avancé, mais les réformes sont-elles allées dans le bon sens ?

La régulation par les règles

Le traité de Maastricht, le Pacte de Stabilité et de Croissance, le Pacte budgétaire (le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la gouvernance) partagent l'idée selon laquelle il serait possible d'imposer des règles strictes et automatiques aux politiques budgétaires. Dans leur dernière version, ces règles sont l'interdiction de dépasser la limite de 3 % pour le déficit public, l'obligation de se donner l'objectif d'un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB (1 % du PIB si la dette publique est inférieure à 60 % du PIB) et celui d'une dette publique inférieure à 60 % du PIB. Ainsi, la coordination des politiques économiques se réduirait, pour une large part, à l'obligation de respecter ces règles.

D'une part, ces règles sont arbitraires et ne correspondent pas à ce que doit être une politique budgétaire optimale dont l'objectif doit être de maintenir (ou de retrouver) un niveau souhaitable d'emploi tout en permettant à l'inflation et au taux d'intérêt de rester à des niveaux satisfaisants (voir Mathieu et Sterdyniak, 2012). Les pays membres se trouvent ainsi dans l'obligation d'arbitrer entre le suivi de règles « stupides »¹ et leurs besoins de régulation macroéconomique. La Grande Crise a bien montré qu'un pays pouvait avoir besoin d'un déficit public supérieur à 3 % du PIB : en 2013, celui-ci est largement supérieur aux États-Unis (6,2 %), au Japon (9 %), au Royaume-Uni (6,3 %). La crise a sans doute augmenté le niveau de dette publique désirée par les agents privés (puisque les entreprises et les ménages veulent se désendetter et que les ménages répugnent maintenant aux placements financiers trop risqués). Le niveau de 60 % n'a donc aucun sens. Là aussi, il est largement dépassé au Royaume-Uni (91 %), aux États-Unis

¹ Selon l'expression de Romano Prodi (octobre 2002).

(105 %) et au Japon (244 %). De plus stabiliser la dette à 60 % (80 %) du PIB avec une croissance de 3,5 % en valeur, autorise un déficit permanent de 2,1 % du PIB (2,8 %), et non de 0,5 %. De même, la vraie règle d'or autorise à financer les investissements publics par le déficit.

D'autre part, ces règles ou même la surveillance des déséquilibres macroéconomiques mises en place depuis la crise n'instaurent pas une véritable coordination des politiques économiques, c'est-à-dire une stratégie économique utilisant la politique monétaire, les politiques budgétaires, fiscales, sociales et salariales pour rapprocher les pays du plein emploi et réduire les déséquilibres entre pays.

Ces règles s'inscrivent dans une vision libérale selon laquelle la politique monétaire régulerait l'activité de la zone, les politiques budgétaires nationales seraient paralysées et les pays rechercheraient leur croissance dans des politiques de réformes structurelles. Mais ce modèle ne fonctionne pas.

Le fédéralisme et l'union politique

Selon les partisans d'un fédéralisme démocratique, il faut accepter d'aller vers le fédéralisme européen et l'union politique. Il faut accepter que le maximum de pouvoir passe de l'échelle nationale à l'échelle européenne. Même si l'Europe est actuellement dominée par les forces libérales, comme d'ailleurs, la plupart des pays membres, le fédéralisme impliquera à terme plus de démocratie, plus de capacité d'agir. Il obligera les forces politiques et sociales à raisonner directement à l'échelle européenne. Il permettra d'oublier les intérêts et égoïsmes nationaux. L'Europe unie pourra influencer l'évolution économique mondiale, promouvoir son modèle social (protection sociale, droit du travail, fiscalité), défendre la gouvernance économique mondiale, impulser la lutte contre le changement climatique et pour la transition écologique. Il faut donc donner plus de poids à la Commission et au Parlement européen, démocratiser les institutions européennes, mettre en place un gouvernement économique de l'Europe. Ceci pose trois problèmes :

– Peut-on aller vers le fédéralisme à l'heure actuelle, quand l'Europe est dominée par le libéralisme ? Donner plus de pouvoir à l'Europe aujourd'hui, c'est accepter la recherche de compétitivité, la baisse des dépenses publiques, les réformes libérales, etc. N'est-ce pas un pari dangereux ? Le Commissaire européen chargé de l'Economie et des Finances pourrait imposer aux pays membres de réécrire leur budget ou de prendre des mesures

en cours d'année pour rectifier son exécution. Les institutions européennes pourraient imposer des réformes structurelles aux pays membres. L'Europe telle qu'elle est actuellement ne défend pas vraiment le modèle social européen, au contraire même.

– Peut-on gouverner de façon centralisée des pays hétérogènes, avec des institutions économiques et sociales, comme des conjonctures différentes ? Le Commissaire européen pourra-t-il imposer des mesures de relance en Allemagne et des politiques restrictives dans les pays du Sud, des réformes structurelles en France ? Peut-on imaginer que les questions de politique sociale française soient tranchées par un Parlement ou un Conseil où la voix de la France sera ultra-minoritaire ? Peut-on demander à des parlementaires français d'avoir un avis sur les réformes du système de retraite bulgare ? De même, vu les points de départ très contrastés, les pays européens ont aujourd'hui besoin de politiques industrielles différentes. L'union politique entre des pays trop différents est un mythe.

– Ce serait un profond recul de la démocratie puisque les décisions qui s'appliqueraient à un pays donné ne seraient pas prises par des représentants élus du pays.

Le système ne serait viable que si les peuples européens acceptaient une unification rapide de leurs systèmes sociaux et fiscaux. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Selon nous, les peuples européens doivent aujourd'hui refuser toute avancée vers un fédéralisme européen sans garantie sur la politique qui serait suivie. Chaque pays doit conserver et retrouver des marges de manœuvre pour, à sa façon, converger vers un nouveau modèle de société, compte tenu des rapports de force nationaux et des spécificités nationales. L'Europe doit à la fois proposer des objectifs communs, un modèle européen, social, écologique, démocratique solidaire et permettre à chaque pays d'y aller à sa façon. C'est toute la difficulté de la situation présente.

Le fédéralisme budgétaire et les stabilisateurs automatiques

Certains estiment que la zone euro pourrait mettre en place des mécanismes de stabilisation conjoncturelle gérés globalement, mais, dans l'état actuel des choses, c'est illusoire quand la Commission minimise systématiquement les écarts de production, soutient que les politiques budgétaires discrétionnaires sont nocives, essaie de les interdire pour contraindre les pays à des réformes structurelles libérales.

Comme le Pacte budgétaire empêche théoriquement les pays membres de pratiquer des politiques budgétaires stabilisatrices, certains économistes et la Commission ont proposé de mettre en place au niveau européen un système de transferts entre pays pour que les pays en bonne situation économique financent les pays en dépression (voir Commission européenne, 2013). Dans leur esprit, ce système devrait éviter des transferts permanents, chaque pays devrait être alternativement payant ou bénéficiaire. Certains (comme Enderlein *et al.*, 2013) proposent de fonder ces transferts de base sur les différentiels d'écart de production (un pays recevrait une aide (verserait une contribution) si son écart de production est inférieur (supérieur) à celui de la moyenne de la zone, puisque, pour un pays donné, la somme de l'écart de production est nul, par construction, sur longue période, oubliant que c'est un concept flou, dont la mesure est discutable et variable dans le temps : y aurait-il des remboursements ou des versements supplémentaires chaque fois que le Conseil modifie ses estimations ? Un pays en dépression devrait-il attendre des fonds européens pour soutenir son activité et en même temps, poursuivre une politique restrictive ? D'autres proposent de baser les transferts entre pays sur des différences de variation des taux de chômage ou sur des différences d'écart entre taux de chômage effectif et taux de chômage structurel ; les mêmes problèmes se posent : comment évaluer le taux de chômage structurel ?

Certains proposent une certaine unification des systèmes d'indemnisation du chômage, car ce sont les dépenses publiques les plus sensibles au cycle économique, mais ces systèmes, souvent gérés par les partenaires sociaux, sont actuellement très différents ; faut-il renoncer à la démocratie sociale qu'incarne cette gestion paritaire ? L'unification, sous l'égide européenne, risque de se faire vers le bas. Par ailleurs, la notion de chômage devrait être normalisée (qu'en est-il des bénéficiaires de la formation professionnelle, de pension d'invalidité, de retraite anticipée) ? Un pays qui a fait des efforts pour réduire son taux de chômage refusera de payer pour un pays à fort taux de chômage, qu'il accusera de n'avoir pas entrepris les efforts nécessaires. Enfin, pour éviter les transferts permanents entre pays, les projets actuels ne prévoient que de mettre en commun l'indemnisation des chômeurs récents et pour un temps limité (voir Dullien, 2014).

Les transferts envisagés sont généralement de petite taille et disparaissent si la dépression est généralisée à l'ensemble de la zone. Comme ils doivent être de solde nul en cumul temporel pour chaque pays, ils ne peuvent avoir qu'un impact

négligeable. Par ailleurs, il est impossible d'avoir une stabilisation complète par le seul jeu des stabilisateurs automatiques : il faut obligatoirement y ajouter des mesures discrétionnaires : les pays membres ne peuvent accepter l'interdiction des mesures discrétionnaires en échange d'une petite dose de stabilisation automatique à l'échelle européenne, d'autant plus que même le Pacte budgétaire autorise le jeu des stabilisateurs automatiques à l'échelle nationale (tout en limitant cette possibilité par un calcul contestable du solde conjoncturel).

Par ailleurs, le fonctionnement de la zone euro ne peut être bâti durablement sur des transferts entre des pays du Nord (en bonne santé économique et ayant de forts excédents commerciaux) et des pays du Sud (en situation de chômage de masse). D'une part, les habitants des pays du Nord ne l'accepteraient pas. D'autre part, les pays du Sud ne peuvent compenser une situation de détresse économique par des transferts qui les soumettraient aux diktats des pays du Nord et des institutions européennes. Ce qui est acceptable dans le cadre national où règne une solidarité instinctive ne l'est pas dans le cadre européen où les actifs des pays du Nord ne sont pas spontanément solidaires des chômeurs des pays du Sud, où les français demain refuseront de payer pour les retraites des italiens ou des allemands, où les citoyens européens refusent de financer le déficit de la Grèce, causé en grande partie par la fraude fiscale. Aussi, les transferts entre pays membres ne peuvent être mis en place qu'à titre exceptionnel ou pour financer des politiques de développement productif. Chaque pays doit se donner comme objectif de retrouver un modèle économique satisfaisant, ce qui demande aujourd'hui des stratégies différenciées. La coordination des politiques économiques doit viser la résorption des déséquilibres entre pays membres.

Aussi, les pays membres n'ont-ils pas besoin de fédéralisme budgétaire, mais de retrouver la possibilité de mener des politiques budgétaires correspondant à leur situation conjoncturelle et des politiques économiques correspondant à leur situation structurelle.

La régulation par les marchés

Certains économistes, en particulier des économistes allemands, continuent de compter sur les marchés financiers pour instaurer la discipline budgétaire nécessaire en Europe. Mais, la régulation macroéconomique ne limite-t-elle pas la discipline budgétaire ?

Certes, l'augmentation des dettes publiques, comme la faillite partielle de la Grèce aug-

mentent le risque que les finances publiques restent sous la supervision des marchés financiers dans les années à venir. Mais cette surveillance n'est pas satisfaisante : les marchés financiers n'ont aucune perspective macroéconomique ; ils sont procycliques (ils réclament des efforts dans les mauvais moments) ; leurs opinions sont auto-réalisatrices et ils le savent ; ils ne cherchent pas à intégrer tous les éléments d'information, mais uniquement ceux qui sont « dans l'humeur du moment » ; schizophrènes, ils demandent en même temps des stratégies de croissance économique et de *consolidation* des finances publiques. Ils ont leurs propres jugements sur la politique économique appropriée, mais sont-ce nécessairement les bons, considérant leur biais libéral ? La capacité des pays membres à mettre en place des politiques budgétaires actives sera réduite. La responsabilité d'évaluer la soutenabilité de la dette publique et l'utilité des déficits publics peut être donnée aux marchés financiers ? Que serait-il arrivé si les pays avaient refusé d'aider les banques en 2008, afin d'éviter d'emprunter sur les marchés financiers ? Les marchés financiers peuvent limiter la capacité d'endettement de certains pays, mais ils ne peuvent obliger les pays pratiquant des politiques trop restrictives à s'endetter.

Laisser les marchés fixer librement les taux d'intérêt sur les dettes publiques en fonction de leurs craintes de défaut aurait l'inconvénient de maintenir pendant un temps indéterminé des écarts de taux d'intérêt en Europe, de limiter l'usage de la politique budgétaire (un pays peut être obligé de renoncer à la politique nécessaire de crainte d'inquiéter les marchés), de réduire l'efficacité de la politique monétaire et de faire jouer un rôle disproportionné aux opinions des marchés financiers. D'un côté, l'Europe proclamerait : le cas grec était exceptionnel, dorénavant, aucun État de la zone ne fera défaut ; de l'autre, elle compterait sur les marchés pour évaluer le sérieux de sa promesse. Les écarts de taux seraient arbitraires, coûteux (l'Italie doit-elle payer chaque année 1,7 % de son PIB aux marchés financiers pour compenser un risque de défaut imaginé ?) et peuvent devenir auto-réalisateurs. L'expérience montre que les marchés n'ont pas la capacité d'imposer aux pays de pratiquer les politiques nécessaires : ils ont été aveugles dans le cas grec avant 2007 et trop rigoureux dans les cas de l'Italie ou de l'Espagne depuis 2011.

Plusieurs projets n'ont pas vraiment choisi entre les deux organisations possibles, la garantie totale des dettes publiques ou l'appréciation des marchés. Ainsi certains ont proposé de créer une Agence Européenne de la Dette (AED) qui émettrait une dette commune à tous les pays de la zone. Cette dette serait garantie par tous les pays

de la zone ; elle serait considérée comme sans risque par les marchés financiers ; son marché serait très large ; elle serait très liquide ; elle pourrait donc être émise à des taux faibles. Le point délicat est que le conseil de l'AED contrôlerait les politiques budgétaires nationales et aurait le droit de refuser de financer les pays trop laxistes, qui devraient alors avoir recours au marché. Ceci poserait les mêmes problèmes que le Pacte de Stabilité, en plus grave. Selon quels critères son Conseil jugerait-il ? Quelle serait sa légitimité démocratique et économique ? Comment déciderait-il qu'un déficit est trop important si le pays membre dit que le déficit est nécessaire au soutien de l'activité (comme l'Allemagne et la France en 2002-2005) ou pour sauver ses banques ? Aurait-il des règles rigides (un pays aurait droit à des prêts de l'AED pour 60 % de son PIB) ou souples ? L'AED ne bénéficierait pas aux pays vertueux (qui n'ont pas de difficultés à se financer), ni aux pays en difficulté, que l'AED refuserait de financer et qui devraient émettre de la dette nationale, sans aucune garantie européenne, sans aucune possibilité de financement par la BCE, ce qui en ferait un actif risqué, à fort taux d'intérêt. Ces pays seraient à la merci des marchés financiers. L'AED n'a de sens que si elle accepte toutes les dettes publiques, mais que faire alors contre les pays laxistes ?

Delpla et von Weizsäcker (2010) avaient proposé de créer une « dette bleue, collectivement émise et garantie, limitée pour chaque pays à 60 % de son PIB ». Chaque année, les Parlements nationaux devront voter l'acceptation des nouvelles émissions de titres publics (ce qui signifie que le Parlement allemand devrait donner son accord sur le déficit français, par exemple, et vice-versa). Chaque pays pourrait de plus émettre une dette rouge sous sa propre responsabilité. Comme cette dette rouge serait émise à un taux d'intérêt élevé, l'émission de dette publique au-delà de 60 % du PIB serait fortement découragée. Cette proposition est pratiquement identique à celle de l'AED et pose les mêmes problèmes. Elle ferait naître des tensions perpétuelles entre les pays de la zone si chacun devait se prononcer sur le budget de ses partenaires. Le niveau de 60 % est arbitraire et ne tient pas compte des exigences de la régulation conjoncturelle. D'ailleurs, en 2013, ce niveau était dépassé par 10 des 12 membres originels de la zone euro (tous sauf le Luxembourg et la Finlande). L'écart entre le taux sur la dette bleue et la dette rouge permettrait aux marchés financiers de spéculer en permanence.

Pour une coordination ouverte dans la zone euro

Le système qui a fonctionné jusqu'en 1999 pour les pays développés est l'unité *de facto* entre le gouvernement, la Banque centrale et les banques commerciales. La Banque centrale est le prêteur en dernier ressort de l'État et des banques. L'État peut émettre une dette publique, sans limite, libellée en monnaie nationale. Cette dette est considérée sans risque ; elle bénéficie donc du prix du marché, le plus bas possible. L'État peut donc garantir les dépôts bancaires. Certes, cette unité a été quelque peu remise en cause par l'indépendance de la Banque centrale, qui a ouvert la possibilité d'un conflit entre l'État et la Banque centrale. On a pu imaginer des situations de conflits entre la Banque centrale (soucieuse de maintenir une faible inflation) et le gouvernement (soucieux de soutenir l'activité ou de financer des dépenses spécifiques) qui auraient rendu insoutenables les finances publiques (voir Capoen *et al.*, 1994). Mais ces situations n'ont pas dégénéré avant 2007. Elles n'ont jamais mis en cause la solvabilité d'un État.

La création de la zone euro a abouti à une structure difficilement gérable. D'un côté, le fait que les pays perdent le contrôle de leur taux d'intérêt, de leur change rend plus nécessaire une politique budgétaire active. A cela s'ajoute que, depuis 1973, l'équilibre macroéconomique rend nécessaire un certain déficit public et une certaine dette publique. La crise de 2007 a encore renforcé ce besoin. De l'autre, la monnaie unique fait que les déséquilibres macroéconomiques d'un pays ont des effets sur ses partenaires. Il faut donc éviter les déficits (et excédents) excessifs. Enfin, le jeu des marchés financiers rend indispensable le fait que les dettes publiques redeviennent des actifs sans risque, alors même que les pays du Nord refusent d'accorder une garantie sans limite à leurs partenaires.

Les pays de la zone euro doivent redevenir des États capables d'émettre une dette publique sans risque, dont le taux d'intérêt doit être contrôlé par la BCE. Ils doivent pouvoir avoir un déficit conforme au besoin de leur stabilisation macroéconomique.

La garantie mutuelle des dettes publiques par la BCE ou par l'émission d'euro-obligations doit être totale pour les pays qui acceptent de soumettre leur politique économique à un processus de coordination. Il faut donc reprendre les dispositifs mis en place depuis 2010, mais en modifiant les modalités et les finalités.

La coordination des politiques économiques ne peut consister dans le respect de règles automatiques ; elle doit passer par un processus de négociation entre pays. La coordination doit avoir pour but explicite la croissance et le plein emploi

; elle doit examiner l'ensemble des variables macroéconomiques ; les pays doivent présenter une stratégie de politique économique permettant de respecter un objectif d'inflation (du moins de rester dans une certaine borne autour des 2 %), de respecter un objectif en termes d'évolution salariale (à moyen terme, les salaires doivent augmenter comme la productivité du travail ; à court terme, des processus d'ajustement doivent être prévus pour les pays où les salaires ont trop (ou pas) assez augmenté ; la hausse (ou la baisse) des cotisations sociales employeurs compensée par la baisse ou la hausse de la fiscalité portant sur les salariés ou les ménages peuvent être utilisées pour faciliter le processus d'ajustement) ; les pays doivent présenter et négocier leurs objectifs de balance courante de façon à s'assurer de leur compatibilité ; les pays ayant des objectifs de forts excédents courants doivent accepter de les réduire ou de financer explicitement des projets, de préférence industriels, dans les pays du Sud. Le processus doit toujours aboutir à un accord sur une stratégie coordonnée, mais différenciée : les déficits publics résultant de ce processus doivent être financés par une dette garantie par l'ensemble des pays de la zone. Le Traité doit maintenir un dispositif prévoyant le cas où la négociation n'aboutit pas ; dans ce cas, la nouvelle dette des pays hors accord ne serait plus garantie ; mais ce cas ne doit jamais survenir. Ainsi, faut-il revoir les règles du Mécanisme européen de stabilité qui doit garantir sans limite les dettes publiques des pays membres, sauf refus de prendre en charge des dettes émises, une année donnée, des pays s'écartant de la politique concertée. Le MES doit avoir un accès sans limite au refinancement de la BCE.

Dans ce cadre, la BCE pourra se donner comme objectif de maintenir durablement les taux d'intérêt à long terme à de bas niveaux, inférieurs au taux de croissance de la zone. La zone euro a besoin de retrouver une grande partie des 10 points d'activité perdus du fait de la crise ; renoncer à cet objectif signifie accepter la persistance du chômage de masse en Europe. Une activité plus forte et des taux d'intérêts convergeant vers le bas rendraient soutenables les déficits et les dettes publiques des pays de la zone. Aussi, les instances européennes devraient-elles élaborer un scénario cohérent de sortie de crise, basé sur la reprise de la demande, de la consommation comme des dépenses publiques, sur l'impulsion des investissements porteurs d'avenir s'inscrivant dans la transition écologique, sur la résorption coordonnée des déséquilibres actuels.

Mais aucune amélioration de la gouvernance en Europe ne pourra être acquise si les classes do-

minantes ne renoncent pas au projet d'utiliser l'Europe contre le modèle social européen, si les pays du Nord ne renoncent pas aux principes de la gouvernance par les règles et par les marchés financiers, si les pays membres ne partagent pas un projet commun (le développement solidaire et écologique) et ne se font pas la confiance nécessaire.

La survie de la zone euro suppose que le projet européen redevienne populaire, porteur d'un modèle social spécifique, d'un objectif de convergence et de solidarité entre les pays et de tournant socialement décidé vers un mode de développement de plein emploi de qualité prenant pleinement en compte les contraintes écologiques. Ce n'est qu'à cette condition que des progrès institutionnels pourraient être réalisés.

Références bibliographiques

Capoen F., H. Sterdyniak et P. Villa, 1994. "Indépendance des banques centrales, politiques monétaire et budgétaire : une approche stratégique." *Revue de l'OFCE*, No. 50, juillet.

Commission Européenne, 2012. A blue print for a deep and genuine monetary and economic and monetary union. Launching a European debate. COM (2012) 777/2.

Commission Européenne, 2013. Paper on Automatic Stabilisers. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 04 October.

Delpla J. et J. von Weizsäcker, 2010. "The blue bond proposal." *Bruegel Policy Brief*, May.

De Grauwe P., 2012. "A fragile Eurozone in Search of a Better Governance." *The Economic and Social Review*, 43(1).

Deroose S., S. Langedijk et W. Roeger, 2004. "Reviewing Adjustment Dynamics in EMU : From Overheating to Overcooling." *Economic Papers*, No. 198, European Commission.

Dullien S. 2014. *A European Unemployment Benefit Scheme*, Verlag Bertelsmann Stiftung.

Enderlein H., L. Guttenberg et J. Spiess, 2013. "Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the euro area." *Studies and Reports*, No. 100, Notre Europe – Institut Jacques Delors.

Gros D. et T. Mayer, 2010. "Towards a Euro(pean) Monetary Fund." *CEPS Policy Brief*, No. 202.

Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2007. "Comment expliquer les disparités économiques dans l'UEM ?" *Revue de l'OFCE*, No. 102, Été.

Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2012. "Faut-il des règles de politique budgétaire ?" *Revue de l'OFCE*, No. 112, Décembre.

Le traité transatlantique et la résistance citoyenne

Michel Dévoluy*

Les États-Unis et l'Union européenne ont entamé des négociations en vue d'établir un partenariat approfondi pour le commerce et l'investissement à l'horizon 2015. Alors que les négociations ont débuté dans une certaine indifférence, elles soulèvent désormais de rudes critiques, surtout en provenance de la société civile. Ces réactions obligent les négociateurs à plus de transparence et à réviser certaines lignes directrices. Ici, ce sont les citoyens qui administrent une leçon de démocratie aux États. Mais la leçon sera-t-elle suivie de réels effets ?

Le traité transatlantique s'inscrit dans le mouvement de globalisation qui s'est accéléré depuis trois décennies. Nous commencerons donc par le mettre en perspective historique. Puis nous présenterons ses enjeux et les principales critiques qui lui sont adressées. Nous concluons sur le rôle majeur des citoyens dans la mise de ce traité sur le devant de la scène.

La globalisation en perspective

La volonté de créer un vaste espace économique qui supprimerait toutes les entraves aux échanges commerciaux et aux investissements entre des États souverains est ancienne. Elle remonte aux premières analyses des bienfaits du commerce international des auteurs classiques, à commencer par David Ricardo au tout début du 19^e siècle. Mais, déjà à l'époque, le libre-échange sans limite ne faisait pas l'unanimité. Une forme de protectionnisme pouvait avoir ses vertus, notamment pour soustraire les industries naissantes de la concurrence internationale.

Nul doute que le commerce entre les États apporte des bienfaits. Il permet d'obtenir des matières premières et de nouveaux produits ; les investissements à l'étranger peuvent favoriser le développement de certains pays ; les échanges contribuent à pacifier les relations entre les États. Bref, la mondialisation économique comporte des aspects positifs indéniables.

Pour autant, la logique libre échangiste ne doit pas prendre le pas sur les options politiques d'une société souveraine. Un État doit être en capacité d'imposer certaines normes concernant les biens et les services vendus sur son territoire. Il doit pouvoir décider de protéger certaines industries ou certaines activités afin qu'elles se développent à l'abri des seules lois du marché. Il est

en droit de défendre son modèle économique et social en empêchant que l'ouverture au monde conduise à entamer les acquis en matière de protection de ses citoyens.

L'idée selon laquelle le développement du commerce mondial est un vecteur essentiel de la croissance économique et de l'amélioration du bien-être collectif s'est largement ancrée dans les esprits, surtout depuis les années 1980. La pensée dite ultra ou néo libérale est désormais dominante, parfois jusqu'à l'aveuglement. La diffusion de cette doctrine a été d'autant plus facile qu'il est aisé de montrer qu'un État qui commerce très peu avec les autres brille rarement par son dynamisme économique et sa démocratie. Mais à l'inverse, un des dangers de la course à la compétitivité exacerbée est représenté par le *dumping* fiscal et social. Il y a une forme de paradoxe à pratiquer la guerre économique en vue de construire une communauté internationale pacifiée.

Après les deux guerres mondiales le commerce a été promu pour deux séries de raisons : accélérer la reconstruction économique et éviter les tensions entre les États. Le Fonds monétaire international (FMI), la banque mondiale, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), le GATT (*General agreement on tariff and trade*), devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 sont les principales organisations qui ont été chargées par la communauté internationale, c'est à dire en fait par les pays occidentaux, de promouvoir et de soutenir le mouvement de libéralisation des échanges. On a ainsi assisté depuis 1945 à :

- une baisse impressionnante des tarifs douaniers ;
- une quasi élimination des contingentements et des quotas ;

* Université de Strasbourg, BETA.

-
- une libéralisation totale des flux monétaires et financiers ;
 - un mouvement d’harmonisation des normes.

Lorsque des conflits dans l’application des règles apparaissent (entre États, entre entreprises et entre États et entreprises de nationalités différentes) ils sont résolus, selon les cas, par des tribunaux internationaux ou nationaux ou par des procédures d’arbitrage privés.

Marché ou État ?

Il existe des tensions, voire de contradictions, entre l’exercice de la souveraineté des États et la recherche des avantages du libre-échange. D’un côté, il y a la logique des marchés, de l’autre celle des États. Reste à savoir qui doit placer le curseur entre ces deux forces.

Le mouvement de mondialisation est avant tout actionné par des entreprises et des investisseurs dont l’objectif est de faire des profits. Pour ces acteurs économiques, le marché, c’est à dire la concurrence libre et non faussée, représente le système économique le mieux adapté. Ils sont donc les défenseurs d’une concurrence sans entrave. Ils veulent une zone de libre-échange où les réglementations concernant les caractéristiques des produits et le marché du travail sont minimales. Ils souhaitent également pouvoir investir en toute liberté, ce qui implique la sécurité des contrats et la certitude que leurs choix ne seront pas perturbés par des décisions ou des textes juridiques produits par les États dans lesquels ils ont investi. En suivant la logique du marché, il faut remplir deux objectifs :

- La réglementation concernant les échanges de biens, de services et de capitaux doit être minimale et ne pas distordre la concurrence, c’est à dire faciliter la recherche du maximum de profit.
- Lorsqu’un État change les règles qui prévalaient au moment où un investissement a été effectué, l’investisseur doit avoir droit à des compensations financières. On peut ici penser au cas d’une nationalisation ou, plus simplement, à un choix politique qui réduirait les perspectives de profit de l’entreprise qui a investi.

Face à la mondialisation, l’État doit pouvoir continuer à imposer librement l’ensemble des choix démocratiques qui ont été effectués au nom de ses citoyens. En suivant la logique de l’intérêt public, il faut remplir les deux objectifs suivants :

- L’État doit pouvoir imposer des règles, même si celles-ci entravent la libre circulation des

biens, des services et des capitaux entre un État et le reste du monde.

- Si certaines règles conduisent à désavantager un investisseur étranger, il faut que la décision de compensation financière soit prise exclusivement par l’État et au nom de l’État.

Il existe clairement une divergence entre la logique du marché et celle des États. Mais cette divergence s’estompe lorsque les États et leurs représentants épousent largement la logique des marchés. Dans ce cas, la puissance publique soutient le bien-fondé de la doctrine libérale et met tout en œuvre pour libéraliser les économies. C’est à ce moment-là que les États peuvent prendre des décisions, ou conclure des traités, qui s’avèrent en définitive contraires à l’intérêt général. Il est alors utile, et même indispensable, que les citoyens et les organisations non gouvernementales veillent et évitent que les États intériorisent sans suffisamment de discernement la logique des marchés. Le traité transatlantique nous confronte directement aux problèmes que nous venons de pointer.

La genèse du traité transatlantique

Le traité dénommé à l’origine TAFTA (Transatlantic Free Trade Agreement) et qui s’appelle désormais le TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) est négocié entre les États-Unis et l’Union européenne depuis le 14 juin 2013 sous la houlette de ses deux négociateurs en chef : Dan Mullaney (USA) et Ignacio Garcia Bercero (UE).

La Commission a été chargée de piloter les négociations au nom de l’ensemble des États européens. Ce choix découle directement des traités européens qui transfèrent à l’UE la compétence exclusive en matière de politique commerciale. Quand le texte final sera proposé, il devra être approuvé par le Parlement européen.

L’objectif est de créer une zone de libre-échange, semblable à celle qui existe dans l’UE, pour 820 millions de citoyens. Cet espace représenterait alors 45 % du PIB mondial et fournirait un tiers des échanges internationaux.

Le 5e cycle de négociation s’est tenu à Arlington en Virginie du 19 au 23 mai 2014.

Les travaux pour conclure ce traité s’inscrivent dans une volonté déjà ancienne de créer une vaste zone de libre-échange de part et d’autre de l’Atlantique. Mais les tentatives précédentes n’ont pas abouti.

L’Accord multilatéral sur l’investissement (AMI) avait déjà donné lieu à des négociations entre 1995 et 1997. Ce traité impliquait précisé-

ment l'ensemble des membres de l'OCDE. Les négociations pour l'AMI ont été tenues secrètes afin de ne pas dévoiler les stratégies des participants. Mais lorsque la teneur de ces accords multilatéraux est devenue publique, les ONG et la société civile ont violemment protesté. Et l'accord fut remisé.

Il est intéressant de rappeler également que le traité ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement), sur la contrefaçon a lui aussi été fortement critiqué quand il fut rendu public. Du coup, le Parlement européen (PE) l'a rejeté le 4 juillet 2012. Ce refus fut d'ailleurs un des moments forts de la législature 2009-2014 du PE.

Alors même que ces accords ont été rejetés sous la pression des citoyens, la volonté de former une zone de libre-échange transatlantique est restée présente. Le 26 mars 2009 le PE adopta une résolution invitant à la création d'un marché transatlantique à l'horizon 2015. Le Congrès Américain a suivi la même logique et a proposé la même date butoir.

Sur cette base, le Conseil européen des 18 et 19 octobre 2012 a officiellement engagé l'UE « à contribuer à la réalisation de l'objectif consistant à lancer, en 2013, des négociations relatives à un accord transatlantique global sur le commerce et les investissements ». Le 13 février 2013 une déclaration conjointe lançait effectivement les négociations. Elle était signée pour l'UE, par le président de la Commission José Manuel Barroso et par le président du Conseil Européen Herman Van Rompuy et, pour les USA, par le président Barack Obama.

Les négociations entamées en juin 2013 sont par conséquent le fruit d'une longue histoire. Mais cette fois, les réactions citoyennes, et aussi politiques, n'ont pas attendu la fin des cycles de négociation pour s'exprimer avec clarté.

Les enjeux du traité

Le texte précis du mandat donné par la Commission aux négociateurs ne devait pas être public. La justification est simple : le secret des détails ne doit pas être divulgué afin de préserver la stratégie de négociation et laisser aux négociateurs des marges de manœuvre. Ici, l'efficacité ne fait pas bon ménage avec la démocratie.

Les principaux enjeux du traité ont été connus dès le départ. Nous les résumons ci-dessous.

- faire disparaître les droits de douane qui sont au demeurant déjà très faibles (de l'ordre de 4 % en moyenne, avec 5,2 pour l'UE et 3,5 pour les USA selon les estimations de l'OMC) ;

- mettre en place une harmonisation des règles et des normes en vigueur. Il s'agit ici de s'attaquer à toutes les barrières non tarifaires ;
- réduire les lourdeurs des procédures d'agrément des produits importés ;
- ouvrir plus largement les marchés des services ;
- faciliter l'accès aux marchés publics ;
- favoriser les flux d'investissement ;
- sécuriser les investissements à l'étranger en prévoyant des procédures d'arbitrages privés en cas de conflit entre une entreprise et un État.

La Commission prend soin de préciser que l'objectif de favoriser un développement durable doit traverser les préoccupations de la négociation. Il s'agit non seulement de promouvoir les normes environnementales, mais aussi d'être attentif au maintien du degré de protection des travailleurs, dans le cadre de leurs activités, et des consommateurs, lorsqu'ils consomment. Autrement dit, il ne s'agit pas ici d'aller sur le terrain des protections sociales, mais de rester sur des problèmes techniques.

Les critiques

Dès le lancement des négociations en juin 2013, les critiques concernant le traité transatlantique ont très largement émané de la société civile. Des citoyens, notamment à travers les réseaux sociaux et des ONG, ont pointé les limites de ce traité et la méthode opaque employée. Les médias ont apporté un écho à ce mouvement de contestation. La campagne électorale pour les élections européennes de mai 2014 a permis d'amplifier les mécontentements. Il est intéressant de noter qu'une Résolution du Sénat français du 9 juin 2013 avait déjà analysé de façon circonstanciée les problèmes posés par les ambitions de ce traité.

Les critiques portent sur plusieurs thèmes. Deux ont été particulièrement mis en avant : l'opacité des négociations et la question des tribunaux arbitraux privés. Mais d'autres méritent également d'être mentionnés.

Les soi-disant bénéfices attendus

Une première critique porte sur les avantages attendus de ce traité. La Commission a commis l'imprudence de vouloir chiffrer les bénéfices de la libéralisation totale du commerce transatlantique. Pour cela, elle a demandé au *Center for Economic Policy Research* (CEPR) de Londres de lui produire un rapport. Celui-ci, intitulé « *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment* », publié

en mars 2013, met en avant quelques chiffres qui avaient vocation à marquer les esprits. En effet, la libéralisation des échanges devait rapporter, chaque année, à un ménage moyen européen 545 euros. Autrement dit ce traité permettrait un accroissement de 0,5 à 1 % du PIB de l'UE soit 119 milliards d'euros. On est impressionné par des conclusions aussi précises et optimistes.

Ces chiffres attractifs ont été publiés sur le site de la Commission le 14 juin 2013. Mais il a été précisé depuis que ces données n'ont pas été mises à jour. Interrogé le 1er avril 2014, lors d'une audition au PE, le commissaire européen au commerce Karel de Gucht a reconnu que ces prévisions n'étaient pas crédibles. Vouloir légitimer l'intérêt primordial de ce traité à partir d'arguments chiffrés très approximatifs ne peut qu'inspirer beaucoup de réserves.

Les risques sur l'emploi

L'ouverture sans limite aux commerces et aux investissements peut certes apporter de nouveaux débouchés et de nouvelles entreprises. Mais il faut également penser aux secteurs confrontés à la concurrence internationale qui seront soumis à des restructurations et des pertes d'emplois. On bute ici sur l'immense problème de la relation entre libre échange et emploi qui prend une dimension bien différente selon que l'on raisonne dans le court terme ou le long terme. L'erreur est de penser aux seuls bénéfices de court terme sans tenir compte des coûts d'ajustement et d'adaptation.

Les risques sur le mode de vie

Les craintes concernent ici une harmonisation vers le bas des normes commerciales, sanitaires, alimentaires et environnementales. La concurrence avec les États-Unis peut également déboucher sur une révision dans l'organisation des services publics, de la création culturelle et des droits d'auteurs. Certes le pire n'est pas toujours certain, mais il faut une extrême vigilance. Démanteler les règles actuelles ouvre le champ à des révisions sur notre mode de vie. L'attraction pour le seul profit des entreprises rime difficilement avec l'intérêt pour le bien-être des citoyens dans une société solidaire et apaisée.

Les risques sur le modèle social

La perspective de ce traité fait craindre une harmonisation vers le bas des normes sociales. La concurrence entre des entreprises qui ne sont pas soumises aux mêmes charges sociales et aux mêmes impôts est l'argument par excellence pour justifier une déconstruction des acquis sociaux et des mécanismes des protections sociales. Cet argument vaut déjà pour les États à

l'intérieur de l'UE qui n'ont pas encore suffisamment harmonisé leurs réglementations. Il devient encore plus fort dans le cadre d'un marché transatlantique.

L'opacité des négociations

Le mandat fixé par la Commission à ses négociateurs n'a pas fait l'objet d'une publication complète. Selon la Commission il ne s'agit certainement pas de vouloir faire une entorse à la démocratie. L'objectif est de préserver le pouvoir de négociation en laissant des marges de manœuvre non connues des partenaires à la table des discussions. Cette démarche maladroite est finalement inutile car le texte complet est désormais accessible sur internet. Voir par exemple le site : <http://www.contrelacour.fr/marche-transatlantique-le-mandat-definitif-de-negociation-de-la-commission-europeenne-traduit-en-francais/>.

De plus, la Commission, sous la pression extérieure, envisage de publier elle-même l'intégralité du texte. Ce changement de stratégie dans la communication contribue à suggérer que la Commission traite avec une certaine légèreté la question de la transparence démocratique.

Par ailleurs, l'opacité qui pèse sur le contenu concret des négociations en cours accentue le caractère antidémocratique de la préparation de cet accord transatlantique. Mais, là encore, la Commission promet une amélioration. Dans cet esprit, la Commission européenne a lancé le 27 mars 2014 une consultation publique sur le partenariat transatlantique. Un questionnaire est disponible sur internet. Il est accessible à tout le monde. Le terme de cette consultation est fixé au 21 juin 2014. Très concrètement, la consultation passe en revue les principaux thèmes de la négociation. Après une rapide mise en perspective, le lecteur peut faire des commentaires. Le questionnaire retient 12 thèmes plus une appréciation générale. Pour chacune des questions un maximum de 4000 caractères est disponible. En résumé, la Commission semble vouloir tirer des enseignements de la contestation générale sur l'opacité de la procédure.

Une justice privée pour défendre les multinationales

L'objectif probablement le plus contesté des discussions concerne la résolution des conflits entre une entreprise étrangère et un État par un tribunal arbitral privé. Cette option semble la plus emblématique de l'adhésion à une doctrine sans complexe qui considère que la sagesse des marchés et des arbitrages privés prévaut sur les points de vue des États. On arrive ainsi à la condamnation d'un État à l'encontre de ses déci-

sions légitimes prises au nom de ses citoyens. La justification de cette démarche repose à la fois sur des principes très libéraux et sur des expériences.

Prenons le point de vue d'un investisseur qui décide de s'installer à l'étranger. Au-delà des risques normaux liés à toute activité économique, celui-ci encourt des risques spécifiques qui sont extérieurs à ses capacités d'action. Il peut, par exemple, subir une expropriation directe par nationalisation. Mais, sans aller jusqu'à ce cas de figure exceptionnel, la firme multinationale peut être confrontée à une forme d'expropriation indirecte qui réduit objectivement ses profits escomptés. Ainsi de nouveaux textes législatifs ou réglementaires peuvent venir contrarier la stratégie qui était à la base de sa décision d'investir. On peut penser ici à une entreprise qui installe une usine de tabac avant que ne survienne une loi anti-tabac ou à une entreprise qui s'implique dans l'extraction de gaz de schiste avant que cette source d'énergie ne soit interdite. Dans de telles situations, les profits baissent et l'investisseur peut vouloir se retourner contre l'État et exiger une compensation financière. Afin d'éviter que l'État, qui a décidé la loi, soit à la fois juge et partie, il y a une cohérence à souhaiter un arbitre privé. Il s'agit alors de faire appel à des professionnels qui sont considérés comme aptes à déterminer le montant du préjudice. En somme, une justice privée est habilitée à condamner un État. On notera ici, de façon incidente, que l'appel aux agences de notations pour évaluer la crédibilité financière des États participe de la même logique.

Cette pratique des arbitrages privés entre entreprises multinationales et États s'est déjà bien installée, notamment quand la justice officielle semble fragile. Mais pas seulement. Les entreprises américaines et européennes ont largement utilisé ces procédures au cours des deux dernières décennies. Les chiffres publiés par la Commission du Commerce et du Développement des Nations-Unies (UNCTAD) indiquent que sur les 514 arbitrages recensés à la fin 2012 (dont 58 pour la seule année 2012), 123 ont été initiés par des investisseurs américains, 50 des Pays-Bas, 30 du Royaume-Uni, 27 d'Allemagne. Sur l'ensemble, 40 % des affaires provenaient d'États européens.

L'UNCTAD précise que sur les litiges ayant donné lieu à la publication du jugement, 31 % ont été au bénéfice des investisseurs et 42 % des États. Les autres cas représentent des litiges dont l'issue n'a pas été rendue publique.

L'ouverture à des arbitrages privés est généralement inscrite dans le cadre de traités bilatéraux ou d'accords entre l'investisseur et l'État concer-

né. L'objectif est chaque fois d'attirer les entreprises multinationales sur un territoire en leur assurant le maximum de garanties pour la réalisation de leurs profits dans le cadre d'un environnement juridique stable. Pour justifier sa position de principe favorable à l'arbitrage, la Commission note qu'il y a environ 3000 accords de ce type dans le monde et que 1400 ont été signés par des membres de l'UE.

Le recours à l'arbitrage privé pose naturellement la question de l'impartialité des juges pressentis. Ils sont en effet souvent choisis parmi des juristes professionnels qui peuvent être particulièrement sensibles aux intérêts des entreprises. Mais l'essentiel n'est pas là. L'arbitrage instaure un ordre juridique non gouvernemental. En la matière, les États-Unis sont probablement moins sensibles que l'Europe car leur culture est différente. De plus, les États-Unis ont un poids politique tel qu'ils peuvent et savent se défendre. La question est différente avec l'Europe qui représente un espace politique encore incertain. L'émergence de l'arbitrage privé constitue en réalité une attaque frontale à la légitimité d'un ordre juridique, et politique, européen qui n'est pas encore totalement sédimenté.

La volonté d'introduire l'arbitrage privé comme *la* norme dans la résolution des conflits entre entreprises multinationales et États au sein de l'accord transatlantique a des conséquences gigantesques. Dans son principe, cela traduit une absence de confiance dans la justice démocratique et la mise des lois du marché au-dessus de l'intérêt général. L'émergence de tribunaux privés dans la vie publique représente par conséquent un recul considérable. La légitimité du profit passe devant celle de la loi commune. Cette privatisation de la justice représente une remise en cause frontale de la souveraineté des États face aux stratégies des firmes multinationales. Les sénateurs français, qui représentent la quintessence de la stabilité et de la sagesse républicaine, ont parfaitement identifié le problème en notant, p.5 du rapport déjà cité du 9 juin 2013, que le Sénat « souhaite que la Commission européenne exclue le recours à l'arbitrage en matière de règlement des différends entre les investisseurs et les États, car cela lui paraît remettre en cause la capacité des États à légiférer. » Tout est dit.

Les débuts prometteurs d'une leçon de démocratie

Les réactions d'indignations face au contenu du futur accord transatlantique et à ses méthodes de négociations sont salutaires. La levée de boucliers est venue principalement de la société civile. Citoyens, ONG, médias ont dénoncé les risques d'un traité qui faisait la part très belle

aux entreprises et aux marchés au détriment de l'intérêt général. Toutes ces forces ont ouvert le débat. Elles ont donné écho aux enjeux de ce nouveau traité. Elles ont pointé les pratiques insuffisamment démocratiques des négociateurs. Et le débat s'est amplifié à l'occasion des élections européennes. Finalement, les responsables politiques ont été alertés.

Du coup, les grandes lignes doctrinales qui devaient structurer le traité sont remises en cause. La Commission se montre plus coopérative en matière de communication et de transparence. Les négociateurs sont clairement avertis des regards que la société civile portera sur les propositions à venir. Il est en particulier improbable que le traité décide de contourner les systèmes judiciaires éprouvés des États au bénéfice d'arbitrages privés. Les réactions outre-Atlantique démontrent également une vigilance de la société civile face aux futurs accords. Compte tenu de

toutes ces contestations et remises en cause, la date butoir de 2015 semble devenue assez hypothétique.

Désormais, les citoyens, mais aussi les parlementaires nationaux et européens suivent attentivement les discussions relatives à ce traité transatlantique. Les exemples du rejet des accords AMI et ACTA donnent de la crédibilité aux exigences de démocratie et à la volonté de préserver l'intérêt collectif face aux entreprises multinationales et aux marchés. Si le futur TTIP continue de défendre les lignes qui ont été les plus décriées par ses contempteurs, il sera très probablement remisé.

Il ne s'agit pas ici de faire preuve d'un optimisme béat ou naïf. Il y a les faits qui tendent à démontrer que les citoyens restent attentifs et ne se laisseront pas imposer sans réaction des mesures représentant des violences à l'encontre de la démocratie et de l'intérêt collectif.

Économie souterraine et finances publiques dans l'Union européenne

Gilbert Koenig*

Des études récentes ont évalué l'importance de l'économie souterraine dans les pays de l'Union européenne et les manques à gagner fiscaux et sociaux qui en résultent pour les finances publiques de ces pays. En considérant qu'une diminution partielle des activités souterraines permettrait aux États de récupérer le tiers de ce manque à gagner, on pourrait espérer des recettes fiscales supplémentaires représentant, selon les pays, entre 1,2 % et 3,8 % de leur PIB. Un tel potentiel permettrait d'améliorer les finances publiques des pays de l'Union européenne sans freiner la croissance économique ou même en exerçant sur elle des effets positifs.

Il est peu probable que les politiques d'austérité menées actuellement en Europe suffisent à assurer à la fois l'assainissement des finances publiques et la croissance économique. Mais les instances européennes ne semblent pas vouloir renoncer à imposer la rigueur budgétaire de peur de susciter la défiance des opérateurs sur les marchés financiers internationaux et de provoquer ainsi une hausse des intérêts des dettes publiques. Elles ne veulent pas non plus réduire ce risque en acceptant des solutions institutionnelles, comme la mutualisation des dettes publiques des pays européens. Si on veut rester dans cette logique européenne sans faire supporter un coût économique et social trop important aux citoyens, il faudrait recourir à des mesures d'assainissement budgétaire qui auraient un impact faible ou même positif sur la croissance et le niveau de l'emploi. C'est dans cette optique que l'on a préconisé et appliqué dans certains pays une réduction des dépenses publiques par une baisse des niches fiscales et sociales (Koenig 2012). Une méthode encore plus efficace pourrait consister à réduire l'importance de l'économie souterraine. En effet, des études récentes ont montré que les activités de cette économie et les manques à gagner fiscaux qui en résultent sont très importants dans tous les pays de l'Union européenne (UE). De ce fait, la réduction, au moins partielle, de ces activités pourrait contribuer d'une façon non négligeable à l'assainissement des finances publiques tout en favorisant la croissance économique des pays européens.

L'économie souterraine dans l'Union européenne

Les contours de l'économie souterraine sont assez difficiles à cerner du fait de la grande hétérogénéité des activités qui la composent. Dans cet ensemble on peut distinguer deux catégories d'activités : les activités illégales et les activités légales non déclarées. Ces activités sont formées d'opérations sur biens et services et d'opérations financières.

Les activités illégales sont formées par des opérations non autorisées par le droit pénal. Elles consistent à produire et à fournir illégalement des biens et des services de nature illégale. Leurs contours statistiques sont difficiles à spécifier en Europe, car certaines de ces activités sont légales dans certains pays et non dans les autres. C'est ainsi que, sans être interdite en France, la prostitution ne bénéficie pas d'un statut légal comme aux Pays Bas et que la vente et la consommation de cannabis sont licites aux Pays-Bas et non en France. Par contre, d'autres activités comme le blanchiment d'argent sale et la contrebande sont considérées comme illégales dans tous les pays européens.

Certaines activités sont légales, mais ne sont pas déclarées administrativement pour éviter le paiement d'impôts et de charges sociales ou pour se soustraire à des contraintes réglementaires concernant par exemple les conditions de travail. Bien que légales au sens pénal du terme, elles peuvent être illégales en droit commercial ou en droit du travail. Elles forment, selon la terminologie d'Eurostat, l'économie « au noir » qui a deux composantes : les activités non déclarées par des opérateurs déclarés, comme les entreprises administrativement enregistrées utilisant du travail au noir, et les activités d'opérateurs

* Université de Strasbourg (BETA)

non déclarés, comme celles d'entreprises non enregistrées commercialement et fiscalement.

Tableau 1. Parts de l'économie souterraine dans les PIB des pays de l'Union européenne en 2012 (en % du PIB)

Allemagne	13,3	Italie	21,6
Angleterre	10,1	Lettonie	26,1
Autriche	7,6	Lituanie	28,5
Belgique	16,8	Luxembourg	8,2
Bulgarie	31,9	Malte	25,3
Chypre	25,6	Pays-Bas	9,5
Danemark	13,4	Pologne	24,4
Espagne	19,2	Portugal	19,4
Estonie	28,2	Rép.Tchèque	16,0
Finlande	13,3	Roumanie	29,1
France	10,8	Slovénie	23,6
Grèce	24,0	Slovaquie	15,5
Hongrie	22,5	Suède	14,3
Irland	12,7	UE27pays	18,4

Source : F. Schneider (2013).

A ces activités qui portent sur des biens et des services et qui entraînent des fraudes fiscales et sociales, s'ajoutent celles de nature financière qui entraînent des évasions fiscales. Ces évasions peuvent être légales. C'est le cas de celles résultant des opérations d'optimisation fiscale qui exploitent les lacunes des législations et les possibilités que donne la concurrence fiscale en Europe. Mais l'essentiel de l'évasion fiscale résulte de la fuite des capitaux européens vers des sociétés écrans qui sont situées dans des paradis fiscaux et à travers lesquels sont effectuées des opérations financières qui bénéficient de la bienveillance fiscale des pays formant ces paradis. Une partie importante de cette évasion résulte des bénéfices issus de la falsification des prix des transferts intragroupes¹.

¹ Au sein d'une société transnationale, une filiale située dans un pays à forte imposition peut vendre ses produits à un prix inférieur au prix du marché à une autre filiale localisée dans un pays pratiquant une imposition faible et vendant les produits au prix du marché. De ce fait, la première filiale réduit son profit imposable, alors que la seconde dégage un profit important, mais faiblement imposé. Les impôts portent sur l'activité de chaque filiale et non sur l'activité totale de la société. Selon l'OCDE, 60 % du commerce mondial comporte des transferts intragroupes.

La définition de l'économie souterraine qui est retenue ici exclut les opérations non enregistrées qui forment l'économie domestique (autoconsommation, troc, etc.) et l'économie informelle surtout située dans les pays en développement, notamment pour assurer la survie d'une partie de la population (auto production agricole, petits métiers de subsistance, etc.)².

Les comptes nationaux utilisent différentes méthodes pour évaluer l'importance de l'économie souterraine dans le calcul des PIB nationaux. Mais cette diversité rend les estimations nationales difficilement comparables. De ce fait, on se réfère souvent à des estimations internationales fondées sur différentes approches pour faire de telles comparaisons. Les évaluations de F. Schneider (2013) présentées dans le tableau 1 constituent actuellement la référence la plus utilisée pour appréhender l'importance du secteur des activités légales non déclarées formant une partie importante de l'économie souterraine dans l'Union européenne.

Ces évaluations portent sur le travail non déclaré au gouvernement par les salariés et les entreprises pour échapper aux charges fiscales et sociales et les sous-déclarations de revenus, notamment dans les secteurs où les transactions sont réglées au comptant (taxi, bars, petits commerces). Ces deux composantes de l'estimation se répartissent à raison de 2/3 pour la première et de 1/3 pour la seconde. Selon ces chiffres, 14 pays de l'UE ont chacun une économie souterraine dont l'activité représente plus que la moyenne européenne du PIB et 9 de ces pays appartiennent à la zone euro. L'économie souterraine de l'UE qui représente en moyenne 18,4 % du PIB européen est estimée à 2 350 milliards d'euros dont 70 % se situent dans 5 pays de la zone euro (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume Uni).

Ces estimations sont complétées par celles portant sur les activités financières souterraines correspondant aux fuites de capitaux dans les paradis fiscaux et à leurs placements en actifs financiers dont les rendements bénéficient des taux d'imposition favorables des pays abritant ces paradis. Selon une étude de *Tax Justice Network* (2012), le montant des capitaux mondiaux réfugiés dans les paradis fiscaux se situerait entre 17000 et 26000 milliards d'euros. Ces estima-

² Pour le contenu de ce secteur, voir l'étude de R. Walther (2013). On peut considérer que l'extension très importante du travail au noir dans certains pays européens en difficulté, comme la Grèce et l'Espagne soumises à des politiques d'austérité très dures, relève d'une économie de subsistance assez proche de l'économie informelle observée dans les pays en développement.

tions sont nettement supérieures à celle d'une étude française récente qui évalue les fuites de capitaux dans le monde à 6000 milliards d'euros.

³ Bien qu'une grande partie de ces capitaux soit aux mains d'opérateurs européens, il est difficile d'en évaluer l'importance. L'étude française estime cependant que 60 % des 2000 milliards d'euros qui sont placés, d'après elle, en Suisse appartiennent à des Européens.

Le manque à gagner fiscal généré par l'économie souterraine

Le manque à gagner fiscal résulte de la différence entre le montant effectif des recettes fiscales et des cotisations sociales perçues et le montant qui devrait être perçu. Les estimations qui constituent la référence principale du manque à gagner fiscal résultant de l'économie souterraine européenne sont fournies par un rapport de *Tax Research UK* rédigé par R. Murphy (2012). Les conclusions de ce rapport ont été pratiquement officialisées par le président de la Commission européenne dans son intervention sur la fraude et l'évasion fiscales au Conseil européen de mai 2013⁴. Elles ont été affinées et exploitées par une étude de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen effectuée par P. Muller et al (2013).

Les estimations de Murphy (2012) se fondent sur celles d'une étude de la Banque mondiale effectuée par F. Schneider et al (2010) qui portent sur l'importance des activités souterraines entraînant des fraudes fiscales et sociales. Elles consistent à appliquer au montant des activités souterraines de chaque pays le taux d'imposition effectif des activités officielles. Il en résulte un manque à gagner fiscal pour l'ensemble de l'Union européenne de 860 milliards d'euros, ce qui représente 105,6 % des dépenses de santé de l'Union Européenne, 17,6 % de ses dépenses publiques et 22,1 % de ses recettes fiscales. Une part importante de ce manque à gagner est due au secteur des services qui représente de 2/3 à 3/4 du PIB des pays de l'UE. Les activités souterraines de ce secteur sont évaluées par F. Schneider à 740 milliards d'euros, ce qui implique, pour un taux d'imposition effectif de 40 %, un manque à gagner de 296 milliards d'euros.

Au manque à gagner fiscal dû aux fraudes, Murphy ajoute 150 milliards d'euros de manque à gagner qui résulte d'évasions fiscales et sociales induites par des opérations d'optimisation fiscale irrégulières, comme la ré-allocation d'une activi-

té soumise à un impôt élevé à une activité supportant une charge moins élevée.

Il est difficile d'évaluer le manque à gagner résultant de l'évasion fiscale provenant des fuites de capitaux vers les paradis fiscaux parce que les estimations de ces fuites au niveau mondial peuvent varier du simple au quadruple et que les informations sur la part de l'UE dans ces fuites ne sont que partielles. Mais, même si l'on se fonde sur l'estimation la plus basse des fuites des capitaux mondiaux donnée par l'étude française de 2011 (6000 milliards d'euros) et celle portant sur la part des Européens dans les fuites vers la Suisse (60 % de 2000 milliards d'euros), on pourrait évaluer le manque à gagner européen à plusieurs centaines de milliards d'euros sur la base d'un taux d'imposition modeste de 30 %.

Les effets d'un démantèlement de l'économie souterraine

Un démantèlement total ou partiel de l'économie souterraine pourrait produire des recettes fiscales supplémentaires qui amélioreraient les finances publiques européennes. Il pourrait également exercer des effets positifs sur la croissance économique, ce qui renforcerait l'incidence des recettes fiscales supplémentaires sur les finances publiques.

Les effets sur les finances publiques européennes

Le manque à gagner fiscal qui résulte des évaluations de R. Murphy (2012) représente en 2011 140 % de l'ensemble des déficits budgétaires annuels de l'UE. Les 16 États dont le manque à gagner dépasse 100 % de leur déficit pourraient résorber leurs déficits budgétaires s'ils pouvaient récupérer en une fois leurs manques à gagner. De plus, selon les calculs de R. Murphy, l'ensemble de la dette publique européenne pourrait être remboursée en 8,8 années si toutes les fraudes et évasions fiscales pouvaient être stoppées. Ces résultats seraient largement amplifiés si l'on pouvait mettre fin à l'importante évasion fiscale résultant des activités financières souterraines.

Il serait cependant peu réaliste de croire à une élimination complète de l'économie souterraine et à une récupération entière du manque à gagner qu'engendrent ces activités. De plus, même si l'on pouvait éliminer entièrement les activités souterraines, on estime qu'un tiers seulement de ces activités passerait dans l'économie officielle. Malgré ces limites les recettes supplémentaires résultant de la réduction de l'économie souterraine pourraient être importantes. En effet, si l'on suppose, comme Muller et al (2013), qu'elles représentent un tiers du manque à gagner fiscal qui résulte des estimations de F.

³ Voir G. Zucman (2011).

⁴ Barroso J.M., Combating tax fraud and evasion, Presentation to the European Council of 22 May 2013, European Commission

Schneider (2012), on peut les évaluer à 285 milliards d'euros en 2011. Ce montant qui correspond à 2,3 % du PIB de l'UE représente 5 % des recettes fiscales effectives et 4,6 % des dépenses publiques de l'UE.

Les recettes fiscales supplémentaires par pays fournies dans le tableau 2 peuvent se répartir ainsi selon leur importance : de 1 à 1,9 % du PIB dans 7 pays de l'UE, de 2 à 2,9 % dans 13 pays et de 3 à 4 % dans 7 pays. Leurs montants s'échelonnent entre 192 millions d'euros à Malte et 60 milliards d'euros en Italie.

Tableau 2. Recettes fiscales supplémentaires résultant de la réduction du manque à gagner fiscal (En % du PIB)

Allemagne	2,0	Italie	3,8
Angleterre	1,4	Lettonie	2,3
Autriche	1,3	Lituanie	2,7
Belgique	3,0	Luxembourg	1,2
Bulgarie	3,2	Malte	2,9
Chypre	3,1	Pays-Bas	1,7
Danemark	2,7	Pologne	2,8
Espagne	2,3	Portugal	2,4
Estonie	3,5	Rép.Tchèque	2,0
Finlande	2,4	Roumanie	2,7
France	2,0	Slovénie	3,3
Grèce	1,6	Slovaquie	1,7
Hongrie	3,2	Suède	2,6
Irlande	1,5	UE27pays	2,3

Source : Muller P, Conton G., Lewis.M, Mantovani I. (2013).

Il est probable qu'en ajoutant à ces recettes supplémentaires celles que l'on pourrait tirer de l'élimination, au moins partielle, de l'évasion fiscale au profit des paradis fiscaux, on pourrait renoncer aux politiques d'austérité imposées actuellement à la plupart des pays de l'UE dont les déficits budgétaires dépassent la norme européenne de 3 % du PIB. Mais, même si l'on s'en tient aux recettes supplémentaires du tableau 2, les pays de l'UE auraient bénéficié en 2011 d'une amélioration sensible des déficits publics enregistrés par Eurostat⁵. En effet, les recettes publiques supplémentaires auraient permis à un tiers des pays de réduire leurs déficits budgétaires en-dessous de la barre européenne de 3 % du PIB et à un autre tiers situé en-dessous de

cette barre d'obtenir un équilibre budgétaire ou de le renforcer. Le reste des pays comporte notamment ceux qui conservent un déficit public important, mais dont la baisse provenant des recettes fiscales supplémentaires aurait permis de réduire la rigueur des mesures imposées par les instances européennes et le FMI.

L'endettement public des pays européens pourrait se stabiliser progressivement à un niveau plus bas que celui atteint actuellement à la faveur de déficits publics moins importants ou même d'équilibres budgétaires. De ce fait les charges du service de la dette pèseraient moins sur les budgets. Cet effet peut être renforcé par la baisse du coût de l'endettement dont peuvent notamment bénéficier les pays qui font actuellement l'objet de la défiance des opérateurs sur les marchés financiers internationaux à cause de leur importante dette publique.

Les effets sur la croissance européenne

La réduction, au moins partielle, de l'économie souterraine peut exercer des effets favorables sur la croissance économique en générant des recettes fiscales supplémentaires et en améliorant les conditions de fonctionnement de l'économie.

Si les recettes fiscales supplémentaires sont utilisées pour réduire la charge fiscale des agents du secteur officiel, elles peuvent stimuler la consommation des ménages et la production des entreprises. Mais cet effet peut être freiné par la baisse de l'activité des agents opérant dans l'économie souterraine. Si les recettes supplémentaires servent à financer des dépenses publiques nouvelles, elles stimulent l'activité économique en exerçant un effet multiplicateur sur le PIB. Compte tenu d'un effet multiplicateur mesuré par un coefficient compris entre 0,2 et 0,4, des recettes fiscales supplémentaires représentant 2,3 % du PIB européen peuvent accroître le PIB de 0,46 % à 0,92 %. Dans ce cas, la hausse maximale du PIB peut dépasser 1 % pour une douzaine de pays de l'UE et même 1,2 % pour 7 d'entre eux.⁶

A ces effets positifs qui résultent de la récupération partielle des manques à gagner fiscaux engendrés par l'économie souterraine s'ajoutent ceux qui pourraient provenir de l'élimination des distorsions dues à cette économie. On considère notamment que l'existence d'une économie souterraine détériore les conditions de fonctionnement de la concurrence sur les marchés. En effet, la pratique de la fraude fiscale et l'absence de respect des dispositions législatives et réglementaires permettent de produire des biens et ser-

⁵ Eurostat, Euro-indicateurs, 64/2013 - 22 avril 2013.

⁶ Pour les évaluations par pays, voir Muller et al. (2013).

vices à des conditions plus avantageuses dans l'économie souterraine que dans l'économie officielle. L'amélioration des conditions de la concurrence par la réduction du travail au noir est particulièrement favorable aux secteurs à forte intensité de travail.

Les incidences positives sur le PIB de la réduction des activités souterraines peuvent être atténuées par le fait qu'une partie de ces activités peut ne pas être remplacée par la création d'activités équivalentes dans l'économie officielle. Cela implique une perte de revenus issus de l'économie souterraine, car une grande partie de ces revenus est généralement dépensée dans l'économie officielle. Par contre, les États de l'UE verront leur PIB augmenter s'ils se conforment aux propositions européennes d'introduire dans le calcul de cet agrégat les activités qui sont liées à la prostitution et au cannabis et qui sont déjà officialisées dans certains pays.

La capacité de stimuler la croissance par une action sur l'économie souterraine est particulièrement importante dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est où les activités souterraines représentent plus de 20 % du PIB. Mais la hausse de leur PIB qui pourrait résulter de la baisse de cette part entraînerait mécaniquement une augmentation de leur participation au budget européen qui est indexée sur cet agrégat. Cela entraînerait donc des difficultés financières plus importantes pour les pays les plus pauvres que pour les autres. Par contre, l'effet relativement plus important sur la croissance dans ces pays que dans les autres pourrait également entraîner une amélioration plus importante de leurs finances publiques.

Conclusion

Bien que les études concernant l'importance de l'économie souterraine européenne et le manque à gagner fiscal et social qu'elle engendre ne se fondent que sur des estimations, elles fournissent des ordres de grandeur crédibles de l'impact que pourrait avoir une réduction des activités souterraines. La prise de conscience de l'intérêt que

peut avoir cette réduction a conduit à un certain renforcement des mesures législatives et réglementaires dans ce domaine et à une intensification du contrôle de leur application, notamment en matière de travail au noir. Des dispositions sont également prises pour éviter le développement d'une partie de l'économie souterraine due à une réglementation trop complexe ou à des charges trop importantes. Mais les mesures qui devraient s'imposer de la façon la plus urgente concernent les fuites de capitaux vers les paradis fiscaux qui constituent probablement la source la plus importante des manques à gagner fiscaux dans l'Union européenne.

Bibliographie

- Henry J.S. (2012), The price of the offshore revisited, Tax Justice Network
- Koenig G. (2012), *Les plans français de lutte contre les déficits publics*, Cahiers Français, n°366, p.77-82.
- Muller P, Conton G., Lewis M., Montovani I. (2013), De l'économie souterraine à l'économie officielle : uniformiser les règles du jeu dans le marché unique, Rapport de la Direction Générale des Politiques Internes, Parlement européen.
- Murphy R. (2012), Closing the European tax gap, Report for Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament, Tax Research UK.
- Schneider F. (2013), The shadow economy in Europe, A.T. Kearney
- Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E. (2010), Shadow economy at over the world : new estimates for 162 countries from 1999 to 2007, World Bank Working paper WPS 5356.
- Walther R. (2013), Etude sur le développement des compétences dans l'économie informelle, Direction Générale Développement et Coopération Européennes, Commission Européenne.
- Zucman G. (2013), La Richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux. Le Seuil / République des Idées.

Après l'arrêt de la CJUE du 3 avril 2014, l'entreprise de service public « à la française » est-elle encore compatible avec les traités européens ?

Damien Broussolle*

On sait que, depuis le traité de Rome, le droit européen est censé être neutre vis-à-vis de la propriété du capital, ce qui a pendant longtemps été interprété comme une acceptation de l'économie mixte et des entreprises publiques. Pourtant, progressivement et notamment sous la pression de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), la perspective a changé. Un récent arrêt (3 avril 2014), vient confirmer cette évolution. De telle sorte qu'il est permis de se demander si l'entreprise de service public « à la française » est encore acceptable dans le cadre de l'UE.

Afin de saisir les enjeux de la question, il conviendra dans un premier temps de rappeler à quoi correspond une entreprise de service public dans la tradition française, notamment telle que le rapport du Conseiller d'État Denoix de Saint Marc (1996) l'avait précisé. Dans un deuxième temps, il s'agira de rappeler le traitement actuel des entreprises publiques dans l'UE, tel qu'il résulte de l'évolution des conceptions depuis 1958. Enfin, la présentation de la récente décision de la CJUE, sera l'occasion de souligner ses conséquences potentielles, à la fois sur l'avenir du statut d'EPIC (Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial) en France et sur la mesure de la dette publique.

L'entreprise de service public « à la française »

L'entreprise de service public « à la française » est une sorte d'extension de l'activité de l'État dans un domaine où la vente prédomine. Une telle entreprise (La Poste, SNCF, RATP...), est donc à capital public, dispose d'un statut juridique particulier et suit des objectifs essentiellement fixés par les pouvoirs publics. Son activité s'inspire d'une éthique de service public, plutôt que d'une démarche proprement commerciale. Elle incorpore et conserve certains traits propres aux administrations, notamment en ce qui concerne le statut des salariés, ce qui est du reste l'origine de certaines d'entre elles (La Poste, France Telecom). Les destinataires de leurs services sont des usagers, plutôt que des clients. C'est une manière d'exprimer qu'elles produisent d'abord pour des citoyens. Elles ont une

vocation sociale affirmée, leurs objectifs recouvrent la réduction d'inégalités, l'accessibilité, la continuité territoriale. Ces missions ne sont pas définies de façon précise et peuvent évoluer en fonction des conceptions et des besoins. Leur financement inclut des subventions publiques (transports collectifs), et fréquemment une péréquation tarifaire entre les différents segments de marché (La poste). Comme le notait le rapport précité, les Français sont très attachés aux services publics qui portent la trace de l'histoire collective du pays, notamment celle des périodes de 1936 et 1946 : « Si la France se distingue d'autres pays, c'est principalement par le fait que beaucoup de nos concitoyens souhaitent conserver ces modalités d'organisation, dont la plupart des pays se détachent aujourd'hui. »

Dans l'UE actuelle les entreprises de services publics doivent justifier leur place

Progressivement la construction européenne a mis à mal ce modèle à travers de nombreuses contraintes issues de la politique de la concurrence.

Dans cette perspective la gestion de ces entreprises doit à présent suivre le principe de « l'actionnaire avisé », dans des « conditions normales de marché ». Si ce principe vise à établir une concurrence égale entre entreprises de toute nature, on notera qu'il efface la spécificité des entreprises publiques, qui doivent se comporter comme des entreprises quelconques. De ce fait, se trouve balayée la démarche habituelle dans plusieurs pays et soutenue par le Parlement Eu-

* Université de Strasbourg (LARGE), Institut d'Etudes Politiques

ropéen (Rapport Simon 2011), qui reconnaît l'existence de sphères économiques distinctes : celle de l'ordre marchand et celle l'ordre non-marchand (*non-profit*). Une perspective plus respectueuse de la diversité des réalités nationales aurait pu considérer que les entreprises publiques doivent suivre le principe de l'intervention publique avisée, dans un cadre étatique normal. Qui plus est, dans la démarche française traditionnelle, telle que l'exprimait très explicitement le général De Gaulle alors Président de la République, l'ordre marchand était subordonné à l'ordre étatique : « Le marché, Peyrefitte, il a du bon. Il oblige les gens à se dégoûter. Il donne une prime aux meilleurs. Il encourage à dépasser les autres et à se dépasser soi-même. Mais en même temps, il fabrique des injustices. Il installe des monopoles. Il favorise les tricheurs. Le marché n'est pas au-dessus de la nation et de l'État. C'est la nation, c'est l'État qui doit surplomber le marché » (cité par Leroy 1996).

Dans le cadre de l'UE, les subventions aux services publics relèvent du domaine des aides publiques, qui est sous le contrôle de la Commission Européenne. Elles ne sont autorisées que si elles n'introduisent pas de distorsion de concurrence vis-à-vis des concurrents privés, ce qui est relativement rare. Elles peuvent malgré tout être justifiées par des motifs d'intérêt général, clairement identifiés en tant que missions de service public. Cependant, ces missions, ainsi que le financement qui leur est attaché, sont déconnectés de l'entreprise qui les assume : il s'agit en principe d'un paquet transmissible d'une entreprise à une autre. Dans ces conditions, l'entreprise publique n'a plus de caractère particulier. Son financement est, en outre, chichement mesuré au motif qu'il pourrait accorder un avantage concurrentiel. C'est ainsi, par exemple, que la Commission a récemment admis des aides publiques préservant la densité postale et la distribution de la presse : « (...) notamment parce qu'elles ne compensent que *partiellement* le coût net des missions de service public confiées à La Poste » (IP/2014/602) [italiques ajoutées].

Le statut d'EPIC mis en cause

Un dernier aspect concerne le statut juridique de ces sociétés publiques. On sait que le processus d'ouverture à la concurrence a conduit à la privatisation totale ou partielle d'un bon nombre de ces entreprises, ce qui a nécessité de changer leur statut juridique. Ce fut le cas de France Telecom (1996) et plus récemment de La Poste (2010) [CF. aussi Encadré]. C'est à ce propos que la Commission avait attaqué l'ancien statut de La Poste. Ce statut d'EPIC, représente une

sorte de service administratif dont l'activité aurait une dominante commerciale. Actuellement il concerne une trentaine d'entreprises aussi différentes que la SNCF, la RATP, l'Opéra de Paris, le BRGM, l'ONF ou encore l'Établissement Français du Sang (CF. Encadré). En tant que partie de l'activité de l'État, ce statut ne prévoit pas la faillite¹, ce que la Commission interprète comme une garantie publique *implicite* illimitée : « Cette garantie est illimitée, non rémunérée et n'est pas limitée aux activités de service postal universel (...), conférant ainsi un avantage économique sur ses concurrents (...). La garantie fautive dès lors la concurrence sur les marchés postaux, ce qui la rend incompatible avec le marché unique » (IP/2010/51). Bien qu'ayant changé le statut de La Poste pour cette raison, la France a ensuite porté ce différend devant la CJUE². C'est donc un conflit apparemment dépassé que la CJUE vient de trancher, mais dont les conséquences concernent aussi d'autres entreprises de service public qui utilisent encore ce statut. La CJUE a confirmé le caractère d'aide publique illicite au regard du droit européen. La garantie *implicite* de ne pas faire faillite représente cependant un avantage dont le montant mériterait d'être évalué avant que d'être condamné. Il apparaît en outre acceptable pour deux raisons d'ordres très différents. D'une part, ces entreprises appartiennent à la sphère étatique. A ce titre elles ne devraient pas être jugées à l'aune des critères propres à la sphère privée. Le gain incriminé apparaît d'autre part justifié par leur objet. Il fait partie des contreparties liées à leurs obligations, ou à leur vocation particulière³. Il faut par ailleurs noter que l'on serait bien en peine de faire apparaître le préjudice réel qu'il aurait occasionné, en parti-

¹ Il s'agit de la contrepartie du fait que leurs actifs sont insaisissables.

² L'observateur extérieur se demande pour quelle raison la France a procédé ainsi, puisque la Commission écrivait en 2010 : « la transformation de La Poste en société anonyme supprimera de facto la garantie illimitée dont elle bénéficie » (IP/10/51). Fallait-il que la France souhaite être condamnée sur le fond ?

³ Il aurait fallu prouver que l'avantage créé allait au-delà des coûts des missions de service public. Mais pour cela il aurait fallu l'évaluer. Quoi qu'il en soit, du point de vue économique et toutes choses égales par ailleurs, que la compensation financière des missions de service public soit effectuée, au moyen d'une subvention publique, d'une redevance sur les ventes, ou d'un avantage en termes d'emprunt, dans tous les cas, ce sont les consommateurs/ contribuables qui, en dernier ressort, en supportent le coût. Dans des circonstances de disette de fonds publics, le mécanisme de compensation condamné est bien plus efficace que des subventions publiques.

culier dans le cas de La Poste. Le formalisme juridique abstrait apparaît ici sclérosant et déplacé.

Cet arrêt, qui n'a aucun effet pour La Poste, a néanmoins une conséquence plus gênante. Il pousse à reconnaître l'existence formelle d'une garantie *implicite* offerte par l'État aux EPIC. Cette garantie pourrait être considérée comme un engagement souterrain, méritant d'être évalué sur le plan comptable. Un tel engagement viendrait alors s'ajouter à la dette publique déjà connue et aggraver la contrainte du pacte de stabilité. De sorte que, pour éviter à la fois cette consolidation pénalisante et le caractère d'aide publique, l'usage de ce statut devrait disparaître. A moins de ne conserver la garantie illimitée qu'aux seules entreprises publiques qui interviennent dans un domaine strictement non concurrentiel. Pour l'heure, ce sont la SNCF et la RATP qui risquent de se trouver sur la sellette. Voilà donc une décision qui vient opportunément poser la question du statut juridique, au moment où le processus d'ouverture à la concurrence doit franchir une nouvelle étape dans le secteur ferroviaire.

En conclusion, si le droit européen ne se prononce pas formellement sur la propriété du capital, on a pu constater que c'est de fait à la condition que le statut des entreprises de service public soit le même que celui d'une entreprise privée, qu'elles soient financées de la même manière et qu'elles soient gérées dans le même esprit. Les missions de service public subsistent, mais sont déconnectées de l'opérateur qui les met en œuvre. La pression concurrentielle incite du reste à les remettre en cause (cabines téléphoniques chez France Telecom - Orange, distribution du courrier le samedi à La Poste). Tout naturellement, dans ces entreprises qui doivent se comporter comme leurs consœurs privées, un esprit mercantile et commercial se répand, malgré les chartes éthiques qui cherchent à y résister.

Dans ces conditions, il est bien permis de s'interroger : l'entreprise de service public « à la française » a-t-elle encore une place dans le cadre de l'UE actuelle ?

Bibliographie

CJUE Arrêt de la cour (première chambre) 3 avril 2014, « Pourvoi – Aide d'État – Aide sous forme d'une garantie implicite illimitée en faveur de La Poste résultant de son statut d'établissement public – Existence de la garantie – Présence de ressources étatiques – Avantage – Charge et niveau de la preuve ».

Renaud Denoix de Saint Marc, *Le Service public : rapport au Premier ministre*, La documentation Française 1996.

Christophe LEROY, Les rapports contemporains entre l'État et le Marché : Essai d'interprétation, *La Revue administrative* 49e Année, No. 293 (septembre-octobre 1996), p. 515-531.

Peter Simon, RAPPORT sur la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général (2011/2146(INI)), Commission des affaires économiques et monétaires, 24.10.2011.

IP/14/602, « Aides d'État : la Commission approuve deux compensations de service public en faveur de La Poste française », 26 mai 2014.

Liste des EPIC

- L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- L'Agence française de développement (AFD)
- L'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)
- L'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII)
- L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)
- L'économat des armées (EdA)
- L'Institution de gestion sociale des armées (IGESA)¹
- L'Institut national de l'audiovisuel (INA)
- L'Institut national de la consommation (INC)
- L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)
- Réseaux de transports en commun :
 - La régie Tisséo qui exploite le réseau de transport en commun de l'agglomération Toulousaine
 - RATP
 - RTM
 - Réseau ferré de France (RFF)
 - La SNCF
- Les Ports autonomes qui sont des établissements mixtes, exploitant conjointement des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux, mais sont gérés comme des EPIC.
- Le Centre national d'études spatiales (CNES)
- Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
- L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)
- L'Institut français (l'agence française de coopération culturelle internationale)
- L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)
- Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)
- L'Office national des forêts (ONF)
- L'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)
- Les Offices publics de l'habitat (OPH) qui regroupent les anciens OPAC et les OPHLM Of-

ficie public de l'habitat montreuillois
Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
L'Opéra de Paris
La Comédie-Française
Le Théâtre National de la Colline
Le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)
IFP Energies nouvelles (nouvelle dénomination de l'Institut Français du Pétrole depuis 2010)
L'Aéroport de Bâle-Mulhouse
L'Union des groupements d'achats publics (UGAP)
La Monnaie de Paris (01/01/2007)
Le Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE)
La Cité de la musique
Ubifrance (Agence Française pour le développement International des Entreprises)
Universcience (l'établissement public du palais de la découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie)
L'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV)
La Cité de l'architecture et du patrimoine
La Fémis
La Réunion des musées nationaux (RMN) deve-

nue la Réunion des Musées Nationaux - Grand Palais (RMN-GP)
Oséo
Le Comité Martiniquais du Tourisme (CMT)
L'École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI-Les Ateliers)
L'Établissement français du sang (EFS)
Campus France

Les EPIC devenus entreprises privées ou sociétés anonymes à capital totalement ou partiellement public :

Aéroports de Paris (depuis 2006) ;
L'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) ;
EDF ;
Gaz de France (aujourd'hui GDF SUEZ) ;
La Poste (depuis mars 2010) ;
Seita (aujourd'hui Altadis, totalement privé) ;
Eau de Paris (aujourd'hui régie) ;
France Télécom : De la loi du 2 juillet 1990 à sa transformation en société anonyme en 1996, France Télécom a eu un statut qualifié par la loi d'« exploitant public », mais la Cour de cassation a jugé, le 22 février 1995, qu'il s'agissait d'un EPIC.

Source : Wikipédia.

La politique européenne de développement régional et le concept de spécialisation intelligente : *smart specialisation strategy*

Jean-Alain Héraud*

La politique d'innovation, au niveau national comme au niveau européen, passe largement par les régions. La politique régionale de l'UE est de plus en plus conçue comme un instrument de sa politique d'innovation. Avec le nouveau mot d'ordre de « smart specialisation », l'Europe cherche à stimuler et coordonner les stratégies territoriales. Est-ce une idée vraiment neuve et est-elle efficace ?

La stratégie appelée S3 (*smart specialisation strategy*) est un nouveau concept de politique d'innovation en Europe. Elle a pour objectif une utilisation plus efficace des investissements publics en recherche. L'insertion des régions dans cette stratégie « habile » de spécialisation devrait permettre d'éviter le saupoudrage de moyens en évitant de dupliquer à l'envie les mêmes initiatives à la mode (chaque territoire cherchant à créer son cluster nanotechnologique ou numérique...). Il s'agit en effet plutôt de comprendre où sont les forces spécifiques de chaque territoire et d'aider à développer des opérations uniques et exemplaires, en partenariat entre les entreprises locales, les institutions publiques de recherche, les collectivités et autres acteurs compétents. Il est difficile de donner une traduction fidèle et générale en français du qualificatif « *smart* », mais nous opterons dans cette note pour « spécialisation intelligente » (SI) car l'expression peut renvoyer à l'idée d'*intelligence stratégique*. Dans cette politique européenne, l'idée de base est en effet surtout de stimuler la réflexion des territoires, de contraindre les régions les plus passives à faire le bilan de leurs forces et faiblesses, à déterminer collectivement avec les principaux acteurs présents les opportunités à pousser particulièrement, et enfin à faire des choix politiques courageux, sachant que tout ne pourra pas être soutenu. Le contraire de l'intelligence stratégique, c'est la politique au fil de l'eau qui ne mécontente personne – exemple parfait de ce que l'UE a fait savoir qu'elle ne soutiendra pas par ses cofinancements !

La SI comme politique incitative

L'approche de la SI vise à diagnostiquer les potentialités régionales et fixer des priorités, pour permettre l'élaboration d'une politique d'innovation et de développement fondée sur des preuves : principe fondamental de l'*evidence-based policy*. La Commission Européenne a créé en 2010 une plateforme de communication (<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>) et souhaite articuler, par l'intermédiaire de la S3, sa politique régionale de *fonds structurels* avec les objectifs en matière d'innovation et de développement *Horizon 2020* (nouvelle appellation du Programme cadre de recherche et développement pour la période 2014-2020).

S'agit-il d'une politique nouvelle, en rupture avec les pratiques passées ? L'expression de *smart specialisation* a été introduite par des chercheurs (Foray *et al.* 2011). Le concept a été analysé par diverses contributions comme Baier *et al.* (2013). Au BETA (Université de Strasbourg) et à l'Institut Fraunhofer ISI de Karlsruhe, l'idée fait aussi l'objet de travaux en cours de publication, en particulier sous l'impulsion d'Emmanuel Muller et Andrea Zenker. Lorsqu'on analyse la définition de la S3 dans les textes initiaux et qu'on porte un regard sur les politiques européennes depuis vingt ans, on observe en fait une assez grande continuité dans les objectifs et les actions de la Communauté et l'on peut donc être tenté de conclure qu'il n'y a rien de très nouveau – ce qui n'enlève cependant rien à la pertinence de la démarche.

Rappelons tout d'abord que le tournant du millénaire a été l'occasion de mettre la politique régionale européenne au service de la politique d'innovation dans un contexte de mise en concurrence des territoires et de spécialisation raisonnée (Héraud 2003). En gros, le discours

* Université de Strasbourg (BETA)

devient le suivant : « ne vous demandez pas ce que l'Europe peut faire pour votre région, mais plutôt ce que votre région peut offrir à l'Europe - qui vise la compétitivité et l'excellence dans le contexte mondial ». Ensuite, pour ce qui est de la France, entre 2006 et 2009 une opération a été lancée pour faire réaliser par chaque région un document de « stratégie régionale d'innovation » - opération fortement poussée par la Commission Européenne qui a lié à la réalisation de tels documents la possibilité pour les régions françaises de bénéficier de la politique des fonds structurels. Le principe était déjà celui de l'analyse « forces et faiblesses », suivie d'un choix stratégique de spécialités à soutenir en fonction de leur originalité, de leur crédibilité et de la contribution potentielle du territoire à la compétitivité de l'Europe.

On retrouve dans le dispositif communautaire actuel les mêmes schémas incitatifs : la formulation de stratégies S3 régionales est considérée comme un pré-requis pour accéder aux fonds structurels dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Ce qui est relativement nouveau c'est d'insister à ce point sur la contribution des forces vives privées du territoire. Quand les chercheurs qui ont inspiré cette politique, comme Dominique Foray, évoquent la nécessaire spécialisation dans les champs où chaque région peut « espérer l'excellence », ils signalent que ce n'est pas d'un grand plan colbertiste tombé d'en haut qu'il s'agit, mais d'une procédure permettant aux acteurs du terrain de faire des propositions - qui renvoient à leurs propres projets mais qui mettent aussi en exergue les facteurs spécifiques favorables que l'on trouve dans le territoire, comme les compétences humaines, les infrastructures, les conditions de marché, etc.

Est-ce que la spécialisation est intelligente ?

Dans cette note, nous souhaitons pointer non seulement les effets positifs probables de la politique de spécialisation et de réflexion stratégique préalable, mais aussi les écueils possibles dans la mise en œuvre et les conséquences à long terme qui ne sont pas toutes forcément positives.

- Cette stratégie s'oppose au saupoudrage, ce qui est une bonne chose, mais ne risque-t-on pas de perdre des avantages en matière d'aménagement du territoire, par une mise en concurrence exacerbée des territoires ?
- La SI est une bonne initiative pour pousser les administrations régionales à faire le nécessaire travail de diagnostic de leur système d'innovation et fonder leur politique sur des

argumentaires bien étayés. Beaucoup, en effet, continuent à ne pas avoir de véritable vision, ou analysent mal leurs forces et les opportunités de développement qui se présentent à elles. Encore faut-il que les collectivités jouent réellement le jeu et fassent ce travail de réflexion collective pour de bon. La tendance est hélas souvent de sous-traiter largement l'analyse et les recommandations à des consultants externes, ce qui limite la créativité de l'exercice et les effets d'apprentissage stratégique.

- Le problème à long terme de la stratégie de spécialisation est que, tout en contribuant à améliorer le système européen dans un référentiel d'optimisation statique, elle limite les opportunités évolutives en réduisant la variété. Ce phénomène risque d'être aggravé par les comportements politiques régionaux souvent conservateurs : on donne un argument de plus aux administrations pour refuser des expériences un peu risquées sur des spécialisations secondaires exploitant des potentialités en émergence. En temps de crise économique et de raréfaction de l'argent public, cet impact peut être massif et créer de véritables verrouillages (strategical lock-in). Pour prendre un exemple : les régions très orientées « technologie » risquent d'écarter des politiques possibles dans des domaines d'innovation où la créativité est de nature plus culturelle, sociétale, artistique, etc. Il serait dommage qu'une stratégie dite « intelligente » aboutisse à réduire l'espace des possibles...
- L'activisme européen autour de la SI risque aussi de conforter les régions dans une approche utopiste de l'idée de système régional d'innovation, à savoir qu'il serait possible pour tout territoire de trouver une spécialisation où il concentrerait l'ensemble des éléments de l'écosystème concerné : petites et grandes entreprises, instituts de recherche, établissements de formation, etc. Le modèle du cluster à la Porter a eu trop de succès. Peu de régions ont la possibilité de développer une Silicon Valley. Une stratégie plus réaliste consiste à renforcer un (ou quelques) élément(s) de système présents sur le territoire qui atteignent un niveau d'excellence, sachant que les autres acteurs de la chaîne d'innovation sont ailleurs.

Quelques éléments de conclusion politique

La politique de l'UE arrive traditionnellement à produire beaucoup d'effets avec peu de moyens

(comparativement aux budgets des États membres), mais il s'agit toujours d'un défi à relever. L'enjeu est celui de l'efficacité d'une procédure de décision et de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs. Le rôle du niveau national et l'organisation générale de chaque pays doivent être pris en considération dans la mise en œuvre de la SI (Crespy *et al.* 2007).

Tout dépend évidemment de la taille et de l'autonomie de la région. Dans les pays fédéraux ou régionalisés, la gouvernance partagée entre le niveau européen et celui des territoires est plus crédible que dans les pays de tradition centraliste où le pouvoir de décider et de financer se trouve plutôt au niveau national – et local lorsqu'il s'agit d'une grande métropole.

Dans certains cas, les spécialisations régionales devront se traduire par des investissements lourds (plateformes technologiques, infrastructures de recherche...) que les fonds structurels sont incapables de soutenir à un niveau significatif. D'où l'idée que ceux-ci devraient souvent servir à financer plutôt des recherches préalables à la décision, des démonstrations de faisabilité, etc.

Il faudrait enfin considérer que la SI reconnue et appuyée par l'UE ne constitue pas nécessairement l'alpha et l'oméga de la stratégie régionale (de même que tous les projets régionaux ne devraient pas avoir vocation à figurer dans les Contrats de Plan État-Région, pour évoquer cette autre dimension de la gouvernance multi-niveaux). Des opérations sans co-financement européen sont les bienvenues si les collectivités y croient, surtout dans les domaines aux applications transversales et largement imprévisibles comme le numérique, la biologie ou les sciences humaines et sociales.

Par ailleurs, les politiques européennes sont beaucoup plus orientées vers l'innovation technique que vers les sciences fondamentales ; or,

c'est de la recherche fondamentale que découlent beaucoup d'applications économiques et sociales dans le long terme. Malheureusement, ces impacts sont le plus souvent impossibles à anticiper et encore plus à analyser dans un périmètre territorial donné. Pour la science, les acteurs majeurs restent les États. Espérons qu'ils resteront actifs sur ce domaine essentiel pour l'avenir, malgré la crise.

Bibliographie

Baier, E. Kroll, H., Zenker, A. (2013) : Templates of smart specialisation : Experiences of place-based regional development strategies in Germany and Austria (Working Papers Firms and Region Nr. R5/2013). Karlsruhe : Fraunhofer ISI.

Crespy, C., Héraud, J.-A., Perry, B. (2007) : Multi-level governance, regions and science in France : between competition and equality. In : *Regional Studies*, Vol.41.8, pp. 1069-1084.

Foray, D. / David, P.A. / Hall, B. (2009) : Smart Specialisation – The Concept ; Knowledge Economists Policy Brief n° 9 June 2009, online last accessed 09.02.2014 : http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/0/kfg_policy_brief_no9.pdf

Foray, D. / David, P.A. / Hall, B. (2011) : Smart specialization - From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation, MTEI Working Paper :

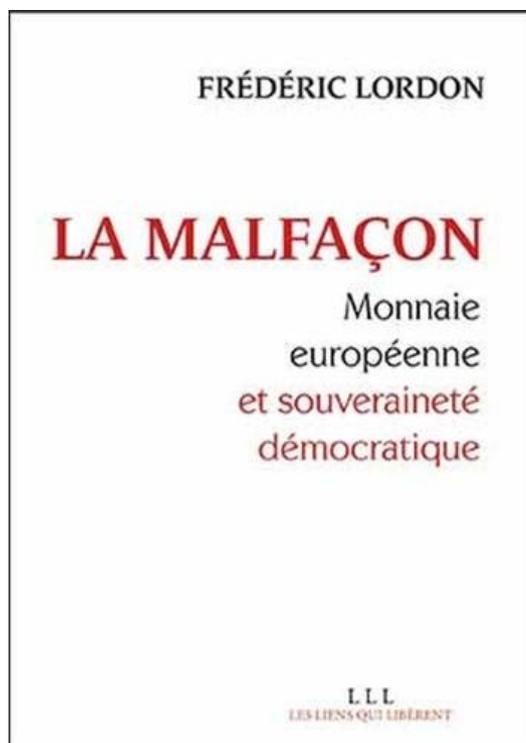
http://infoscience.epfl.ch/record/170252/files/MTEI-WP-2011-001-Foray_David_Hall.pdf

Héraud J-A. (2003), « Regional innovation systems and European research policy : Convergence or misunderstanding ? », *European Planning Studies*, vol.11, N°1, pp. 41-56.

Faut-il défaire ou pas l'Euro et la construction européenne pour les amender ? Compte-rendu de l'ouvrage de Frédéric Lordon : *La Malfaçon - Monnaie européenne et souveraineté démocratique*

René Kahn*

Un débat essentiel divise aujourd'hui la communauté des économistes (on trouve les mêmes interrogations dans d'autres disciplines), mais qui hélas associe assez peu les citoyens, à propos de la construction européenne, de ses politiques économiques et de l'Euro. Certains comme Michel Aglietta, Daniel Cohen ou Michel Dévoluy, etc. préconisent le maintien de l'Euro sous réserve d'aménagements plus ou moins importants de l'architecture institutionnelle européenne et des règles qui régissent la politique de la monnaie unique, alors que d'autres comme Jacques Sapir, Jean-Jacques Rosa, ou Emmanuel Todd, appellent à son abandon. Le dernier livre de Frédéric Lordon : *La Malfaçon* (Editions LLL – Les Liens qui Libèrent, 2014), soulève avec le sens de la formule qui caractérise désormais son auteur, un ton et une rudesse d'analyse qui ne sont pas dénués d'audace, un ensemble de questions socio-économiques, monétaires, politiques et sociales, fondamentales. Il montre en particulier qu'un modèle économique qui s'affranchit, dans son fonctionnement, de la démocratie, n'est pas viable. En ce sens, « la Malfaçon » est un livre difficile et polémique mais intéressant.



L'approche des élections pour désigner les euro-députés au Parlement européen a généré, au-delà des arguments europhobes, une saine critique de la construction européenne, une analyse des ca-

rences politiques et économiques de ses institutions, en particulier des politiques économiques et la monnaie unique.¹ Parmi les ouvrages les plus virulents qui soutiennent une autre conception de l'Europe, figure en bonne place en France, celui de Frédéric Lordon, *La Malfaçon*. Les thèmes développés dans ce livre ne sont pas tous originaux mais ils sont présentés sous une forme qui favorise une confrontation approfondie des analyses, des interrogations et des points de vue. Nous avons retenus quelques-unes des questions qu'il soulève et qui devraient interpeller l'hémicycle dans sa nouvelle configuration ainsi que les citoyens européens.

Défaire, réformer ou reconstruire autrement l'Europe et l'Euro ?

¹ De fait, l'absence de politique économique conjoncturelle et les règles qui régissent la monnaie unique parmi lesquelles : l'indépendance de la BCE, l'unicité de sa mission, la quasi-stabilité des prix ou une inflation modérée, (autour de 1 % l'an), l'équilibre budgétaire des États membres, le financement des dettes par les marchés financiers, le principe de non solidarité budgétaire entre les États membres, etc.

* Université de Strasbourg (BETA)

Moins de 15 ans après sa création l'UEM fait l'objet de toutes les critiques pour ce qu'elle est comme pour ce qu'elle aurait dû être. Un débat sur un éventuel abandon de l'Euro a émergé, associé à une possible défaillance de solvabilité ou de liquidité d'un État de la zone mais pas seulement. On lui reproche également un défaut d'intégration politique, normalement associé à ce type d'intégration régionale très poussée, ainsi qu'une conception de la monnaie unique qui paralyse les politiques économiques non intégrées des États membres (politiques budgétaire et de l'emploi, essentiellement). En dépit des dispositifs adoptés récemment (TSCG, MES, Union bancaire) et des initiatives de la BCE (rachat de titres de dettes souveraines sur le second marché ou OMT) l'organisation de l'Euro, sous sa forme actuelle, semble ne pas être viable. L'expression qui revient le plus souvent est que l'Europe « *est au milieu du gué* », que son intégration économique est inachevée et son intégration politique et sociale très fragmentaire. Le débat fait donc apparaître deux options : revenir en arrière ou aller de l'avant. Frédéric Lordon fait partie des économistes qui posent sur l'Europe et sur l'Euro un regard très critique. « *On jugera donc l'Europe à ses résultats : des régressions sociales sans précédent, ...* ». S'il assume pleinement et sans concession la sévérité de son jugement, il ne manque pas non plus d'arguments tant économiques (l'auteur connaît très bien les questions financières, budgétaires et monétaires) que politiques et sociaux pour dénoncer « les impasses du modèle européen ».

Ses propositions indiquent une troisième voie : revenir en arrière, abandonner l'Euro pour reconstruire ultérieurement l'Europe sur des bases nouvelles (comme par exemple une monnaie commune, dans une approche keynésienne) en s'affranchissant de l'excès d'économisme qui caractérise l'Europe actuelle. L'idée générale est que l'Europe a davantage favorisé la mondialisation néolibérale que le développement équilibré de son espace, mais aussi qu'elle comporte, au-delà des défauts techniques de l'UEM, des aspects - y compris dans l'ordre monétaire -, insuffisamment pensés ou retors. L'auteur qui se déclare très favorable au développement de la coopération et des échanges entre les pays et les peuples européens, souhaite les élargir aux aspects extra-économiques et non-marchands, estime cependant que les modalités dans lesquelles l'Europe s'est engagée sont perverties par des vices de construction dirimants et inamendables. « *A l'évidence, on ne peut plus rien essayer dans le carcan de l'Euro. En vérité, il a été délibérément construit à cette fin : qu'on ne puisse rien y essayer ! ... C'est pourquoi il importe d'en sortir*

». Car le plus grand défaut de cette construction et que la crise actuelle ne fait que révéler, ne procède pas d'une incohérence technique mais de la volonté d'écarter, dans son fonctionnement même, la souveraineté populaire et le débat démocratique. Cette malfaçon ne peut plus seulement être analysée en termes vagues de « carence démocratique », elle doit être placée au centre de l'analyse, d'où le sous-titre de l'ouvrage : « *Monnaie européenne et souveraineté démocratique* » et reconnue comme la cause première de tous les dysfonctionnements du modèle européen. Il s'agit donc ici, non pas de réformer et d'amender l'existant mais de revenir pour un temps aux institutions nationales (notamment monétaires) pour reconstruire une union politique européenne sur des bases radicalement différentes. Évidemment la question que soulève une telle proposition réside moins dans les modalités techniques, précisément exposées (annexe pp. 219-226), que réclameraient les ajustements de change internes et externes, spécifiques à l'introduction d'une véritable monnaie commune, en remplacement de la monnaie unique et après restauration des monnaies nationales, elle est plutôt à caractère historique et politique : peut-on véritablement défaire l'Europe pour la reconstruire autrement ?

La conception monétaire de l'Allemagne, exigences fondées ou peurs irrationnelles ?

Pour Frédéric Lordon, s'il faut refaire l'Europe et l'Euro, c'est parce que les deux ont été bâtis dans des circonstances politiques exceptionnelles mais surtout sous des influences doctrinales aujourd'hui discutables. Pour s'en tenir ici à l'Euro, rappelons qu'il s'agit d'une contrepartie obtenue par la France à la réunification politique allemande mais aux conditions posées par l'Allemagne. L'historique de ce compromis est bien connu (Morand 2001), il rappelle que le système européen a été calqué en grande partie sur le modèle de l'ordo-libéralisme allemand. Les règles qui régissent la monnaie européenne sont une copie conforme du projet allemand (y compris le pacte de stabilité). Selon F. Lordon, certains comportements économiques (l'orthodoxie monétaire, la défiance vis-à-vis de l'aléa moral, l'appel à la fonction disciplinaire des marchés) seraient façonnés par des mythes (croyances, récits, identités) qui expliquent l'esprit des institutions allemandes et les réticences actuelles tant de la Bundesbank que de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. La conception allemande de la monnaie serait moins marquée par la grande dépression (1929-1932) que par l'hy-

perinflation de 1923 et la mise en œuvre des principes de l'ordo-libéralisme mis en application en 1949 sous la forme de l'économie sociale de marché. Ce que F. Lordon dénonce avec d'autres c'est le caractère inflexible et irrationnel du rapport allemand à la monnaie, dans une zone aussi hétérogène, même si les critères économiques retenus et les dispositions qui fondent « *l'obsession allemande* » (l'indépendance de la BCE, l'orthodoxie budgétaire, l'établissement de seuils pour le déficit, le déficit structurel et la dette, etc.) sont également fondés sur des travaux académiques largement utilisés au sein de la communauté scientifique (démonstration des avantages de l'union monétaire, théorie des zones monétaires optimales, etc.) Quoiqu'il en soit, cette conception particulière de la monnaie, sanctuarisée par les traités, débouche sur une monnaie unique aux propriétés minimalistes (pas de politique de change, pas d'émission monétaire conjoncturelle, pas de possibilité de refinancement des États par la banque centrale, une solidarité minimaliste (clause de *no bail-out* compensée partiellement par le MES), toujours problématique compte tenu de ses conditions drastiques d'application (cures d'austérité, surveillance ou mise sous tutelle des politiques nationales). En résumé, la monnaie européenne telle qu'elle a été conçue, neutralise les principaux instruments de la politique économique conjoncturelle (orientation des excédents, création monétaire, dévaluation, etc.) dont l'Europe aurait pourtant bien besoin. L'Allemagne étant prête à sacrifier l'Euro – son opinion publique comme la Cour de Karlsruhe, estiment qu'il n'est pas dans la mission de la BCE de sauvegarder l'Union monétaire à tout prix – s'il le faut, afin de garantir le respect de ses propres principes monétaires. Frédéric Lordon suggère d'édifier une union monétaire avec monnaie commune qui aurait tous les attributs voulus pour redonner aux États une marge de manœuvre à l'abri de la spéculation, éventuellement, sans la participation de l'Allemagne. Car au-delà des exigences de l'orthodoxie monétariste imposée à tous, les acteurs économiques allemands qui se voient au cœur de l'Europe comme une « *grosse Suisse débonnaire* », n'ont pas la volonté d'endosser un rôle particulier dans la gestion du régime monétaire européen. L'accumulation d'excédents commerciaux et la suprématie économique leur paraissent opportunes et suffisantes. Dans ces conditions, « *il est préférable de renoncer à faire monnaie partagée avec l'Allemagne* » l'Euro n'étant au service que d'une seule cause, au mieux celle des seuls pays d'Europe du nord.

Des divisions doctrinales profondes sur les politiques européennes et la stratégie à suivre

Sur le diagnostic comme sur les solutions à adopter, les économistes, comme les États, sont très divisés et cela montre que la connaissance des mêmes équations ne conduit pas nécessairement aux mêmes solutions (Dévoluy 2011, Lefevre 2011, Les économistes atterrés 2013, Lorenzi & de Boissieu 2013). Les divisions ne reposent pas seulement sur des antagonismes d'intérêts qui recouvrent des situations très disparates et qui opposent par exemple, l'Allemagne à la France et à la Grande Bretagne, mais avant tout sur des positions doctrinales très éloignées. Chose inhabituelle, le clivage semble à peu près indépendant des options politiques puisque ces deux orientations (en faveur du maintien de l'Euro ou de son abandon) se retrouvent à droite comme à gauche, aussi bien chez les partisans de l'orthodoxie que les chez les hétérodoxes. La frontière qui sépare les options passe également à l'intérieur des écoles, chez les régulationnistes comme chez les « économistes atterrés ». L'ouvrage de Frédéric Lordon : « *La malfaçon* », qui relève du second groupe, a plusieurs mérites : il formule un diagnostic franc et radical, analyse les causes de dysfonctionnement (partie 1 : *Impasses de l'Europe*) et préconise des solutions (Partie 2 : *En sortir*). L'auteur y dresse d'abord clairement un constat d'échec de l'Euro (une monnaie qui n'est pas au service de l'économie réelle et ne fonctionne pas, ne mérite pas d'exister), ainsi que des politiques économiques mises en place par l'Europe y compris dans les incitations et les règles qu'elle impose aux États-membres (équilibre budgétaire, financement des dettes souveraines sur les marchés de capitaux, politiques d'austérité). L'Europe aurait permis à la crise financière initialement américaine via les mécanismes de dérégulation financière, de se diffuser et de se répercuter sur l'économie réelle et encouragé l'activité de spéculation par le système bancaire, engendrant, notamment dans les pays du sud, en dépit des « plans de sauvetage » successifs mais du fait des ajustements structurels exigés, une paupérisation inacceptable. Il porte ensuite un diagnostic sur les raisons de cet échec, notamment la conception monétariste inflexible que l'Allemagne a exigée de ses partenaires depuis la création de l'euro et développe un modèle alternatif de monnaie commune qui veut répondre aux principaux défauts du modèle actuel (l'impossibilité de la dévaluation, dans des situations nationales très différenciées, etc.) et l'éviction de la souveraineté démocratique sur toutes les questions de politique économique. Mais plus largement l'ouvrage nous interroge

sur la nature et la valeur des arguments échangés à l'occasion de ce débat.

En l'état des connaissances actuelles, ce débat peut-il être rationnellement tranché avec les seuls arguments techniques ? La réponse qu'apporte Frédéric Lordon est clairement négative. En faisant appel autant au raisonnement économique qu'à la philosophie politique, il démontre que l'inscription des règles de politique économique dans des traités, l'instauration de la libre circulation des capitaux, la concurrence entre les acteurs, la financiarisation sur les marchés obligataires des dettes souveraines, le principe de l'indépendance de la Banque Centrale ou de la priorité de la lutte contre l'inflation, constituent non pas de simples solutions à des problèmes techniques mais les bases institutionnelles d'une révolution politique silencieuse et délibérée, opérant l'éviction du débat politique au profit de règles générales de pilotage automatique, aveugles aux situations conjoncturelles et aux disparités nationales. Il soutient, en outre contre la position des fondateurs de l'Europe, notamment Jean Monnet (Kahn, 2011), qu'une véritable communauté politique européenne ne pourra jamais s'édifier à partir des seules considérations « techniques » et de « solidarités économiques de fait », a fortiori s'il s'agit de la force disciplinaire des marchés, de règles de pilotage de l'Euro et de la concurrence « libre et non faussée ». La solution à la crise actuelle ne réside donc pas pour lui, dans une nouvelle ingénierie financière (politique de change, mutualisation de la dette, Eurobonds, convergence fiscale, budget européen, etc.) mais dans l'édification d'une véritable souveraineté européenne pouvant librement et démocratiquement débattre de ces questions et y apporter des solutions issues de compromis politiques.

Les marchés peuvent-ils se substituer aux mécanismes démocratiques ?

Un des intérêts de cet ouvrage est de susciter ou poursuivre une réflexion sur les rapports entre le politique et l'économique et plus précisément sur les relations entre la démocratie et le marché, réflexion engagée il y a déjà de nombreuses années par Michel Foucault (Cours au Collège de France sur la gouvernementalité libérale, 1979) et plus récemment par Jean-Paul Fitoussi (2004, 2013) et Gérard Kébabdjian (2006), à propos de l'Europe. Frédéric Lordon dénonce avec l'Euro sous sa forme actuelle « *l'exposition des politiques économiques nationales à la puissance normalisatrice des marchés financiers mondiaux* », rappelant que les marchés fonctionnent comme une force normalisatrice et disciplinaire

à l'égard des États qui ne respecteraient pas les règles imposées à l'Europe par l'ordo-libéralisme allemand. Plus largement il soulève la question de la substitution des créanciers internationaux et des agences de notation au contrat social que les administrés passent avec leurs gouvernants et dénonce un « *barbarisme politique majeur* ». Sans doute l'Europe est-elle allée plus loin que les États eux-mêmes dans le pilotage par les règles le choix d'un arbitrage économique par le marché mais la dérive est déjà ancienne. La science économique est née on le sait sur l'idée que l'économie marchande repose sur des lois spécifiques indépendamment de toute considérations politique, religieuse, philosophique, morale, sociale, etc., qui autorise à la fois son édification dans la société sur des bases autonomes (le *désencastrement* pour reprendre la notion de Polanyi, *l'écocratie* selon Kébabdjian) et une approche strictement scientifique ou technique de ces questions. Cette idée a certes été contestée par des auteurs comme Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, mais elle s'est imposée de façon éclatante dans la bureaucratie européenne, au point de s'incarner dans un ensemble de règles techniques, économiques et financières qui ont été consciencieusement placées en dehors de tout débat politique et de ce qui est encore perçu comme la faiblesse ou l'arbitraire des gouvernements. Ces règles sont inscrites *dans le marbre de traités* : critères de convergence, principe d'indépendance de la banque centrale, packs, règle d'or, TSCG, etc. Ce sont évidemment ces principes que Frédéric Lordon conteste et dénonce avec verve et vigueur.

Ces principes supérieurs, reposant sur des lois économiques ou règles de bonne gestion purement techniques de la monnaie et de la finance, pourraient ainsi s'affranchir du débat politique démocratique et s'imposer aux populations et à leurs représentants. Ils expliqueraient et justifieraient en grande partie la perception de carence démocratique qui est attachée aux institutions européennes. C'est précisément ce que conteste Frédéric Lordon pour lequel la violation du principe de la souveraineté populaire est simplement inacceptable. Pour lui, l'Europe, non seulement n'a pas laissé les peuples d'Europe participer à son édification mais elle a aussi organisé la récession. Dans ces conditions le retour du politique est incontournable, la science économique « *finit par chuter sur ses impensés* » et le rejet de l'Europe par les populations semble ainsi justifié. Comme le montrent les sondages et les enquêtes sociologiques, l'adhésion à l'Europe est affaire de niveau de vie : seuls les nantis et les classes moyennes-aisées ont une approche positive de l'Europe. L'Europe avec ses plans d'aus-

térité a fait souffrir les plus modestes et continuera encore de les faire souffrir tant qu'elle ne sera principalement qu'opportunités d'affaires pour les esprits marchands et règles économiques inflexibles pour les autres.

L'Européisme, erreur de jugement ou option politique respectable ?

L'ouvrage de Frédéric Lordon identifie ses adversaires dans le contexte d'une bataille d'idées qui est aussi politique. On ne sera pas surpris d'y retrouver une dénonciation justifiée de la finance internationale débridée et du néolibéralisme. On peut par contre s'étonner de la critique très virulente qui s'abat sur les partisans d'une réforme ou d'un amendement de la construction européenne et de l'Euro qui préfèrent les aménagements au renversement de la table européenne (défaut du remboursement de la dette, retour momentané aux institutions nationales y compris monétaires). C'est que pour Frédéric Lordon, l'espoir de faire progresser l'Europe avec la volonté de préserver les institutions européennes est totalement irréaliste dans le contexte des Traités. Selon cet auteur qui ne méconnaît pas le coût de sortie de l'Euro, même s'il le sous-estime encore fortement, l'*Européisme* non seulement accumule les erreurs d'analyse, les naïvetés et les aveuglements mais il est surtout « ... *devenu le plus sûr ennemi de l'Europe. Au point de destruction économique et sociale où nous sommes, ... il n'existe vraisemblablement plus aucune solution disponible pour une reconstruction européenne à froid. Il n'y aura donc pas d'autre alternative, ...* ». La sortie de l'Euro pour un pays comme la Grèce, avec défaut au moins partiel, sur la dette souveraine, réarmement de la banque centrale nationale, dévaluation, reprise en main du secteur bancaire, contrôle des capitaux et réorganisation de la fiscalité, semble selon Frédéric Lordon, inéluctable et même souhaitable. Car en dépit d'un taux de croissance négatif et un taux de chômage supérieur à 25 %, l'intégralité du déficit budgétaire est déjà imputée au service de la dette (le solde primaire serait même redevenu positif en 2014). Il ne s'inquiète ni des conséquences de ce défaut sur les institutions financières (FMI, FESF, BCE), « *la banque centrale ne peut avoir de problème de liquidité car elle est la liquidité* » ni du risque de contagion « *qui fait partie des événements désirables. Car il est maintenant plus que temps d'en finir* » (p. 109). L'effondrement endogène de la construction monétaire européenne lui semblerait une issue providentielle car le niveau effarant de l'endettement public ne s'explique que par l'inconséquence du système bancaire et financier (incitation au surendettement,

spéculation effrénée, organisation de l'évasion fiscale et du droit exclusif des créanciers, etc.) qu'il serait temps de mettre par terre en limitant les dégâts collatéraux (là encore la Banque Centrale a le pouvoir d'éviter la panique bancaire, *bank run* ou le *credit crunch*) faute de pouvoir les réformer. Cet effondrement est présenté comme le point de départ d'une réhabilitation possible de l'État, de l'espace national et local, de la souveraineté populaire et d'une *grande bifurcation* pour le modèle économique et financier. Il s'agit de sortir de l'Euro pour « *commencer à sortir du capitalisme* ». Il émane de certaines pages un esprit « tontons flingueurs » qui pourraient réjouir si elles ne jouaient pas consciemment avec le risque d'une crise politique et sociale aux conséquences incalculables. Notre sentiment est que ce pamphlet est une réponse au cynisme des puissants. Le défaut est donc bien présenté ici comme une arme politique. L'auteur préconise une thérapie de choc. Toute autre formule visant à réguler, améliorer, corriger l'architecture européenne existante ou destinée à la faire progresser vers une intégration politique plus poussée est récusée et frappée de nullité. Pour F. Lordon, l'Europe dite de la paix « *est en fait une machine à destruction sociale qui engendre la guerre* »

C'est sans doute dans sa radicalité que l'ouvrage montre une forme de contradiction dans le raisonnement. S'il n'existe pas de mécanisme économique en soi, indépendant de toute considération politique, si la construction européenne n'est ni un jeu d'équations, ni un système dont l'étude des rouages permettrait de conclure avec certitude qu'ils conduisent à un état certain et dévasté de l'économie et de la société, « l'Européisme » qui s'emploie à préserver ce qui peut l'être, moyennant des aménagements substantiels ou des ruptures salvatrices (fédéralisme, planification fédératrice, etc.), reste par conséquent une option politique ouverte et soumise à la discussion.

Éléments de bibliographie

- Dévoluy, Michel 2014, *Comprendre le débat européen*, Seuil.
- Dévoluy, Michel (2011), *L'Euro est-il un échec ?* Documentation française.
- Fitoussi, Jean-Paul (2004), *La démocratie et le marché*, Grasset.
- Fitoussi, Jean-Paul (2013), *Le théorème du lampadaire*, LLL – Les Liens qui Libèrent.
- Foucault, Michel (1979), Cours au collège de France : Naissance de la biopolitique.

<http://michel-foucault-archives.org/?Naissance-de-la-biopolitique>.

Kahn, René (2011), « La méthode Jean Monnet ou l'illusion de l'intégration politique par l'économie », in Dévoluy Michel & Koenig Gilbert (dir.), « *L'Europe économique et sociale : singularités, doutes et perspectives* », PUS.

Kébabdjian, Gérard (2006), *Europe et globalisation*, L'Harmattan.

Lefeuvre, Evariste (2011), *Sortir de l'Euro, une idée dangereuse*, Eyrolles.

Les économistes atterrés (2013), *Changer l'Europe !*, LLL – Les Liens qui Libèrent.

Lordon, Frédéric (2014), *La Malfaçon - Monnaie et souveraineté démocratique*, LLL – Les Liens qui Libèrent.

Lorenzi, Jean-Hervé & De Boissieu Christian (2013), *Et si le soleil se levait à nouveau sur l'Europe ?* Fayard.

Morand, Pascal (2001), *La victoire de Luther. Essai sur l'Union économique et monétaire*, Biblioteca Europea, Vivarium Napoli MMi. Dévoluy, Michel 2014, *Comprendre le débat européen*, Seuil.

Dévoluy, Michel (2011), *L'Euro est-il un échec ?* Documentation française.

Fitoussi, Jean-Paul (2004), *La démocratie et le marché*, Grasset.

Fitoussi, Jean-Paul (2013), *Le théorème du lampadaire*, LLL – Les Liens qui Libèrent.

Foucault, Michel (1979), Cours au collège de France : Naissance de la biopolitique. <http://michel-foucault-archives.org/?Naissance-de-la-biopolitique>.

Kahn, René (2011), « La méthode Jean Monnet ou l'illusion de l'intégration politique par l'économie », in Dévoluy Michel & Koenig Gilbert (dir.), « *L'Europe économique et sociale : singularités, doutes et perspectives* », PUS.

Kébabdjian, Gérard (2006), *Europe et globalisation*, L'Harmattan.

Lefeuvre, Evariste (2011), *Sortir de l'Euro, une idée dangereuse*, Eyrolles.

Les économistes atterrés (2013), *Changer l'Europe !*, LLL – Les Liens qui Libèrent.

Lordon, Frédéric (2014), *La Malfaçon - Monnaie et souveraineté démocratique*, LLL – Les Liens qui Libèrent.

Lorenzi, Jean-Hervé & De Boissieu Christian (2013), *Et si le soleil se levait à nouveau sur l'Europe ?* Fayard.

Morand, Pascal (2001), *La victoire de Luther. Essai sur l'Union économique et monétaire*, Biblioteca Europea, Vivarium Napoli Mmi.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61 avenue de la Forêt Noire, 67085 Strasbourg Cedex.

Site Internet : <http://opee.unistra.fr>

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Rédacteur en chef : Meixing Dai

Imprimé dans le cadre de l'Université de Strasbourg. Numéro ISSN. 1298-1184

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Catherine Mathieu, Économiste senior au Département analyse et prévision, l'OFCE - Damien Broussolle, Université de Strasbourg (LARGE), Institut d'Etudes Politiques - Gilbert Koenig, Université de Strasbourg (BETA) - Henri Sterdyniak, Directeur du Département économie de la mondialisation, l'OFCE - Jean-Alain Héraud, Université de Strasbourg (BETA) - Michel Dévoluy, Université de Strasbourg, BETA - René Kahn, Université de Strasbourg (BETA).

**Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg
Édition et mise en ligne : François Mauviard, Meixing Dai**

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

