

La **déroute** de l'Europe des règles

La crise de la zone euro est une crise de la gouvernance démocratique de la monnaie commune. Elle traduit la difficulté à substituer à une logique de gouvernement par les règles, à bout de souffle, un mode de décision discrétionnaire en matière de politique économique, légitimé démocratiquement.

Par Guillaume DUVAL, rédacteur en chef d'*Alternatives économiques* *

* G. Duval est auteur de *La France d'après, rebondir après la crise*, éditions Les Petits Matins, 2011.

Après l'échec du projet de Communauté européenne de défense en 1954, le projet d'intégration européenne avait été relancé en 1957 par le traité de Rome. En s'appuyant sur une logique dite « ordolibérale », du nom d'un courant alors très influent d'économistes allemands, les Européens décidèrent de construire un espace commun, où la fonction quasi exclusive des instances communautaires était d'édicter des règles et de les faire respecter. Et cela, prioritairement dans le domaine de la concurrence. C'était un moyen de faire progresser l'intégration économique entre les pays de ce qui est devenu, au fil du temps, l'Union européenne, sans pour autant avoir à déléguer aux instances communautaires des éléments significatifs de souveraineté politique, ni à les doter d'un budget un tant soit peu conséquent : cinquante-cinq ans plus tard, celui-ci ne représente d'ailleurs toujours que 1 % du PIB européen, et, dans les discussions actuelles à ce sujet pour la période 2014-2020, la seule question que se posent les gouvernements est de savoir comment le réduire encore. Cette logique ordolibérale a été constamment approfondie et poursuivie,

notamment avec l'acte unique de 1986 qui avait pour but, après que le traité de Rome a libéralisé les échanges de biens, de libéraliser les investissements, les échanges de services et les flux financiers. Dans l'esprit de ses initiateurs, l'interpénétration économique croissante devait automatiquement conduire, à terme, au développement d'une construction politique communautaire, de type fédéral (théorie du « *spill over* »).

Or jusqu'ici, toutes les tentatives pour aller dans le sens d'un « saut fédéral », au niveau européen, ont échoué. Depuis au moins vingt ans, c'est plutôt l'euro-scepticisme qui a constamment progressé au sein de l'Union. Il faut dire que le marché commun, puis unique, n'a guère tenu ses promesses de prospérité accrue. L'Europe est au contraire devenue un espace de stagnation économique chronique, et de chômage de masse permanent.

Le jeu « perdant-perdant » de l'Europe-marché

Ce n'est pas surprenant : la logique ordolibérale de l'Europe-marché favorise un dumping social et fiscal défavorable au développement de l'activité économique, chaque Etat ayant intérêt à essayer d'abaisser le coût

du travail chez lui pour pouvoir exporter davantage chez ses voisins. Quand un Etat s'engage dans une telle politique, il peut être gagnant, mais quand tous la mènent en même temps, tout le monde est perdant. Il en va de même sur le terrain fiscal, où les règles ont été très insuffisamment harmonisées jusqu'ici sur les bénéfices des entreprises et l'épargne des plus riches. Tous les Etats sont en effet incités à abaisser les taux d'imposition sur ces types de revenus, afin d'attirer chez eux les riches et les investisseurs étrangers. Là aussi, quand un Etat mène ce genre de politique, il peut être gagnant, mais quand tous les Etats européens sont obligés de s'aligner sur le moins disant dans ce domaine, ils sont tous perdants. Et ce n'est pas la moindre des explications de la hausse quasi continue de l'endettement des Etats européens, avant même la crise enclenchée en 2008.

Facteur aggravant, ce jeu perdant-perdant n'est pas symétrique : il est moins perdant pour des petits Etats que pour des grands comme la France. En effet, quand un petit Etat, comme l'Irlande ou les Pays-Bas, limite la hausse du coût du travail chez lui, il peut plus facilement qu'un grand gagner suffisamment

AU SOMMAIRE

► **Union européenne**
La déroute de l'Europe des règles
Guillaume Duval **22**

► **Russie**
Les droits toujours muselés
Sacha Koulaeva,
Eric Simon **25**

► **Amérique du Sud**
Le Venezuela de Chavez : entre rupture et continuité
Gisèle Jean **28**

► **Turquie**
Quand la répression s'intensifie
Catherine Choquet **32**



© DR

d'exportations supplémentaires pour compenser la stagnation de sa demande intérieure. Il en va de même en matière fiscale : lorsque le Luxembourg, l'Irlande ou encore la République tchèque abaissent leurs taux d'imposition des revenus de l'épargne ou des bénéfices des entreprises, ils peuvent réussir à attirer suffisamment de riches et d'entreprises pour qu'au final, leurs recettes fiscales augmentent, car leurs pertes internes sont limitées. Quand un grand pays comme la France, l'Allemagne ou l'Italie doit les suivre pour éviter de perdre l'épargne de ses riches ou une fraction significative de ses entreprises, cela se traduit nécessairement pour lui par une perte importante de recettes fiscales. Jusqu'ici, il a été impossible de corriger ce problème parce que le système politique de l'Union européenne est dominé par les petits Etats, même s'il existe des mécanismes pour compenser les droits de vote au Parlement euro-

Cohabitent une politique monétaire laxiste, qui subventionne massivement le secteur financier, largement responsable de la crise, et une politique budgétaire très restrictive, qui punit partout, en Europe, les citoyens ordinaires.

(1) Le Serpent monétaire européen a été créé en 1972, puis le Système monétaire européen en 1979. Mais ces mécanismes ne sont jamais parvenus à résister durablement à la spéculation, et le Système monétaire européen a définitivement explosé en 1992-1993.

péen et au Conseil de l'Union en fonction de la population des Etats. Facteur aggravant : les vagues successives d'élargissement ont consisté, surtout, à faire entrer dans l'Union des petits Etats supplémentaires.

L'Europe par les règles... et la crise

Ces problèmes étaient cependant antérieurs à la création de l'euro. Celle-ci a mis fin au dumping monétaire lié aux dévaluations compétitives des monnaies des uns, vis-à-vis de celles des autres. Depuis plusieurs décennies déjà, on avait essayé de maîtriser ces fluctuations, sans succès⁽¹⁾. La création de l'euro marque également une rupture majeure vis-à-vis de la logique de l'Europe-marché : les Etats participant à la monnaie unique acceptaient de transférer au niveau européen un élément essentiel de souveraineté nationale. Mais, s'ils acceptaient de se doter d'une banque centrale commune, ces

Etats n'acceptaient pas pour autant de mettre en commun leurs politiques budgétaires : ils en restaient à une logique d'Europe par les règles, sans création d'un budget ou d'une instance décisionnelle communs. Et c'est la cause fondamentale de la crise actuelle. Les règles en question, le Pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997, avaient été qualifiés, à juste titre, de « stupides », dès 2002, par l'économiste italien Romano Prodi, à l'époque président de la Commission européenne. Centrées uniquement sur la limitation des déficits publics, elles ne prenaient pas du tout en compte les problèmes qui ont conduit à la crise actuelle, à savoir la montée d'énormes bulles immobilières dans certains pays, alimentées par une hausse spectaculaire de l'endettement privé et le creusement progressif d'écarts majeurs de compétitivité, se traduisant par des déficits extérieurs croissants. Avant la crise en effet, l'Irlande ou l'Espagne

avaient été de très bons élèves du Pacte de stabilité et de croissance, avec des niveaux de dette publics très bas et des excédents budgétaires. Alors que, pendant les douze premières années de l'euro, l'Allemagne a excédé les 3 % de déficits pendant sept ans, et les 60 % de dette publique pendant onze ans.

Les politiques monétaires et budgétaires en échec

La logique de l'Europe par les règles, poursuivie malgré la création de la monnaie unique, a donc été un fiasco mais cela n'a pas abouti à sa remise en cause, au contraire. Sous l'impulsion notamment du gouvernement allemand, la principale conclusion tirée de la crise de la zone euro a été que si les règles mises en place en 1997 avaient échoué, ce n'était pas parce qu'une monnaie unique impliquait nécessairement une politique budgétaire commune, mais parce que les règles mises en place n'étaient pas suffisamment précises et contraignantes... D'où la mise en œuvre de l'ensemble de six règles supplémentaires, appelées « six pack », adopté en 2011, suivi d'un « two pack » additionnel en 2012 et du Traité sur la stabilité, la convergence et la gouvernance (TSCG), qui impose aux Etats membres de la zone euro de nouvelles obligations du même genre. Parallèlement, les systèmes d'aide construits dans l'urgence, Fonds européen de stabilité financière (FESF) puis Mécanisme européen de stabilité (MES), ont répondu à une logique purement intergouvernementale. Leur fonctionnement n'implique en effet aucune légitimation démocratique par un parlement quelconque⁽²⁾; et cela alors même que le FESF puis le MES, en contrepartie de leur aide, imposent des conditions aux pays aidés, qui reviennent en pratique à les mettre sous tutelle des autres Etats de la zone. Avec comme résultat la mise en place en zone euro d'un « policy mix »,

Les Etats participant à la monnaie unique en sont restés à une logique d'Europe par les règles, sans création d'une instance décisionnelle ou d'un budget communs. C'est la cause fondamentale de la crise actuelle.

(2) En dehors du Parlement allemand, qui a imposé à son propre gouvernement l'obligation de le consulter avant d'engager le pays dans ce cadre.

comme disent les économistes, c'est-à-dire un ensemble monétaire-politique budgétaire, socialement injuste, politiquement indéfendable sur le plan de la démocratie, et économiquement inefficace. En effet cohabitent une politique monétaire laxiste, qui subventionne massivement le secteur financier, largement responsable de la crise, et une politique budgétaire très restrictive, qui punit partout, en Europe, les citoyens ordinaires, qui n'ont pas de responsabilités particulières dans la crise. Dans ce contexte, la politique monétaire censée permettre de soutenir l'activité ne fonctionne pas, la faiblesse de l'activité empêchant tout désendettement des Etats en crise. Le cadre politique de la gestion économique de la zone euro conduit celle-ci dans le mur.

Vers un (nécessaire) abandon de souveraineté ?

Trois ans après le déclenchement de la crise grecque, le problème fondamental de la zone euro reste donc qu'après avoir créé un marché unique, et mis en commun nos monnaies, la logique de l'Europe par les règles est devenue totalement obsolète. Quel que soit le raffinement de ces règles et des sanctions qui leur sont associées, elles seront toujours incapables d'appréhender suffisamment finement la situation économique de la zone euro, pour amener chaque Etat à prendre des décisions budgétaires cohérentes avec l'optimum pour l'ensemble de la zone. Le niveau d'interdépendance que nous avons atteint implique de se donner les moyens de gérer en commun, de façon discrétionnaire, la politique budgétaire au sein de la zone euro. Mais cela reste très difficile à mettre en œuvre: la zone euro ne dispose toujours d'aucun budget spécifique, tandis que le budget commun de l'Union reste, à 1 % du PIB, d'une taille négligeable sur le plan de son impact macroéconomique. Autrement dit, gérer en commun la politique bud-

gétaire de la zone euro implique de priver chaque Etat membre de sa souveraineté budgétaire, et de construire un processus qui permette de décider, au niveau de la zone, que l'an prochain, tel Etat devra afficher X % de déficit public, et tel autre Y % d'excédent.

Ce processus doit être suffisamment légitime démocratiquement pour justifier l'abandon de souveraineté correspondant de la part du parlement national. Cela n'a rien d'évident: décider cela ne peut pas être un rôle confié à l'Eurogroupe, qui rassemble les ministres des Finances. Mais il ne suffirait pas non plus que les chefs d'Etat et de gouvernement se rencontrent et décident entre eux. Un tel processus serait sans doute envisageable pour la France de la cinquième République, qui n'a jamais été une véritable république parlementaire, mais pas pour la république fédérale d'Allemagne qui, elle, attache beaucoup d'importance à la souveraineté de son Parlement. Et il en serait de même pour la plupart de nos voisins. Il faudrait donc inventer un processus politique qui associe bien sûr les ministres des Finances et les chefs d'Etat et de gouvernement, mais aussi la Commission européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux. Il existe ainsi une proposition de créer une chambre parlementaire zone euro, qui serait constituée de parlementaires européens de la Commission de l'économie et des finances, et de parlementaires nationaux des commissions des Finances. Ce serait à coup sûr un processus décisionnel très compliqué à mettre en place, et une révolution institutionnelle majeure. Mais c'est probablement une condition sine qua non pour réussir à faire vivre la zone euro. Malheureusement, du fait de l'obsession toujours dominante d'une Europe par les règles, on n'a fait quasiment aucun progrès dans cette direction depuis trois ans. ●