

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES  
  
2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LA CRISE EUROPÉENNE VUE PAR UN ECONOMISTE

PAR

JACQUES FONTANEL (\*)

L'Union européenne a été au centre d'une grande espérance économique, stratégique, politique et humanitaire. Après la dernière guerre mondiale, elle s'est fixé comme objectifs la paix entre ses membres – malgré l'échec de la Communauté européenne de défense – et la reconstruction économique. Elle a inventé un avenir commun et non belligène entre ses partenaires, elle a incité les Etats à négocier entre eux grâce à l'instauration d'institutions communes et elle a participé activement au succès des « Trente glorieuses ». Aujourd'hui, après un élargissement à d'autres composantes, l'Union européenne marque un temps d'arrêt dans les espoirs qu'elle avait initiés, alors même que, au début des années 1990, l'effondrement de l'Union soviétique et l'ouverture vers le marché des anciennes démocraties populaires semblaient lui donner de nouvelles potentialités de croissance et de puissance. Pour Lester Thurow (1), l'Europe était devenue le plus grand marché du monde, elle cumulait et complétait les talents de ses Etats membres (savoir-faire allemand, design italien, génie financier britannique, notamment), elle acceptait la coexistence entre les capitalismes d'Etat et de marché, elle était très concurrentielle dans les échanges internationaux (surtout l'Allemagne) et elle était en position de force pour transformer le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en un système nouveau, mondial, dont elle définirait les normes. Cette vision idyllique ne s'est pas confirmée, car les hypothèses n'étaient pas clairement définies. Cette analyse ne prenait pas en compte l'insuffisance des solidarités entre les Etats, les inégalités de développement des économies nationales, l'absence d'un avenir commun fondé sur des valeurs sociales partagées, une sécurité européenne caractérisée par les divisions stratégiques internes, la toute-puissance de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'apparition progressive d'« aléas moraux » dans les relations entre les partenaires, notamment en matière fiscale et sociale.

L'Europe, premier marché du monde, n'est pas une entité politique forte. La notion de puissance est relative. Aujourd'hui, l'Union européenne (UE) paraît distancée, à raison ou à tort, face à la « Chinamérique ». A l'exception des questions relatives aux négociations économiques internationales, elle est souvent divisée, notamment en ce qui concerne la défense (nucléaire

(\*) Professeur émérite de l'Université Grenoble-Alpes (France).

(1) Lester THUROW, *La Maison Europe : superpuissance du XXI<sup>e</sup> siècle*, Calmann-Lévy, Paris, 1994.

ou non, avec l'OTAN ou sans (2)), les stratégies antiterroristes, l'analyse des situations politiques internationales, les questions d'émigration, la protection de la Méditerranée, l'harmonisation des fiscalités, le contrôle des politiques de type « *beggar-thy-neighbour* » (3) et l'établissement public d'un minimum vital, d'un salaire minimum ou d'une protection sociale. Chaque pays a ses difficultés spécifiques et les actions de solidarité, hors des normes bien définies, ne sont pas la règle. La Grèce a un secteur public trop lourd et un système fiscal inégalitaire, la spéculation immobilière et fiscale de l'Irlande a échappé à tout contrôle, l'Espagne souffre de son immobilier résidentiel, l'industrie portugaise n'est pas compétitive... Ces analyses sont souvent confirmées par l'observation, mais elles ne recouvrent qu'une partie de la réalité. L'Union européenne est en crise, comme en témoignent le Brexit – si le Parlement veut bien le confirmer –, la souffrance de la Grèce, la crise de l'euro, la question des déficits publics, l'évasion fiscale, la défense de l'Europe, la crise de la Méditerranée (4) et les difficultés de la relance économique et sociale de l'Europe.

#### LE BREXIT

Le départ du Royaume-Uni comme membre de l'Union européenne met en évidence les difficultés de fonctionnement de cette dernière. Si la finance britannique ne souhaitait pas ce départ de l'UE, elle ne pouvait pas l'avouer compte tenu des critiques justifiées qui lui étaient adressées. Le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et même le Président des Etats-Unis avaient exprimé leur inquiétude sur les conséquences d'un tel départ. La Commission européenne avait elle-même menacé de considérer le Royaume-Uni comme un pays tiers en cas de Brexit. Si les électeurs n'ont pas tenu compte des conseils de la communauté européenne, il n'est pas certain non plus que le départ du Royaume-Uni soit regretté par tous ses anciens partenaires.

Le Royaume-Uni a toujours considéré l'UE d'abord et surtout comme un grand marché. Défenseur d'une Europe libérale, il a toujours renâclé devant les propositions d'une plus forte intégration des décisions collectives, même dans une perspective fédérale, et il s'est opposé à l'élargissement des solidarités économiques, politiques et sociales (« *I want my money*

(2) A. DUMOULIN, « Vers une Europe sans le nucléaire américain ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XV, 2014 ; J. FONTANEL, *Politique économique de la sécurité internationale*, L'Harmattan, Paris, 2010.

(3) C'est une situation dans laquelle un pays engage, à son profit exclusif et en toute connaissance de cause, une politique économique volontariste qui appauvrit le potentiel économique et social des pays alliés, partenaires ou voisins. Le Luxembourg comme paradis fiscal des sociétés multinationales a favorisé l'évasion fiscale des pays européens à son propre profit. Cf. J. FONTANEL, *Paradis fiscaux, pays filous*, L'Harmattan, Paris, 2016.

(4) J. FONTANEL, « Géopolitique de la Méditerranée. Un territoire de conflits économiques, politiques, religieux, environnementaux et humanitaires », in Mohammed Matmati (dir.), *La Méditerranée est-elle toujours le centre de la géopolitique mondiale ?*, L'Harmattan, Paris, 2016.

*back* » (5)). La greffe avec l'Europe n'a jamais vraiment pris. L'opacité des processus de décision européens, la négligence des contrôles démocratiques, la précarité croissante des emplois, la question des travailleurs détachés et le refus des migrations de masse, l'exaspération face à des règlements européens inutilement contraignants et l'arrogance des technocrates bruxellois ont participé à la réémergence de ce réflexe identitaire.

A la suite du Brexit – qui ne sera pas effectif avant 2018, au moins –, Theresa May propose une nouvelle stratégie industrielle destinée à améliorer la productivité et à offrir des emplois de qualité, en concertation étroite avec les fédérations patronales. Il s'agit de soutenir l'activité économique nationale, notamment dans les régions qui souffrent de la mondialisation et de la désindustrialisation. Elle propose de venir en aide aux « gens qui travaillent dur », d'enrayer le déclin du secteur industriel, d'améliorer la compétitivité britannique et de créer une économie ouverte aux nouvelles industries. Libéré des règles de Bruxelles, le gouvernement britannique veut intervenir dans la vie économique pour relancer la croissance et créer un environnement économique et social favorable. Le gouvernement participe à toutes les décisions d'envergure (6). Cette politique économique revendiquée met un terme à la décision de Margaret Thatcher de refuser toute intervention directe de l'Etat dans les affaires économiques. Les conservateurs britanniques témoignent ainsi que ce qui est interdit dans le cadre de l'Union européenne est possible au niveau national et que le credo libéral n'est pas une panacée lorsque les événements politiques et économiques l'exigent. Les fédérations patronales soutiennent cette initiative.

En l'absence de tout précédent concernant le départ d'un pays de l'UE, les conséquences du Brexit sont difficiles à évaluer, d'autant plus que la question du maintien de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord dans le Royaume-Uni se pose avec acuité. En revanche, il serait aussi dommageable que l'UE se concentre pendant deux ans à la seule question anglaise, en oubliant de traiter les dossiers urgents que sont le chômage, le contrôle des banques, les migrations extra-communautaires, l'endettement public ou le terrorisme. Les pays membres vont aussi exprimer des sensibilités divergentes concernant les nouveaux liens avec Londres, les uns favorables à une séparation claire, les autres revendiquant, par le chantage à la sortie de l'UE, de nouvelles règles compte tenu de leur situation particulière. Quel sera le poids du Brexit dans les effets centripètes ou centrifuges des pays membres au regard de l'unité européenne ? Jusqu'où pourront aller les compromis sur l'identité européenne et quelle sera leur influence sur les objectifs principaux de l'Union ? Comment régler la question méditerranéenne avec les migrations sauvages, les révolutions vertes et la

(5) Demande faite par Margaret Thatcher, à Dublin, le 30 novembre 1979.

(6) Il a donné notamment un avis favorable au projet nucléaire de Hinkley Point (franco-chinois), mais il s'interroge encore sur la vente des activités du groupe indien Tata Steel.

guerre à la porte de l'Europe ? L'Europe n'a pas, en l'état, de structures de rechange. Dans ce contexte, elle sera conduite à appliquer des rustines sur un système qui a grandi trop rapidement et qui n'a pas été capable de se réformer en conséquence. Les inégalités de développement entre les Etats partenaires sont considérables et elles ne sont pas toujours fondées sur des pratiques saines, notamment de la part des gouvernements du Luxembourg, des Pays-Bas ou d'Irlande. L'UE dispose malgré tout d'un niveau de produit intérieur brut (PIB) élevé à l'aune des autres pays hors de la zone.

**Tableau 1 : PIB des pays européens en 2015,  
en dollars courants, constants, internationaux (PPP)**

Pays	PIB 2015 en dollars courants (7)	PIB 2015 en dollar international (PPP) (8)	PIB (PPP dollars 2011) par habitant (9)
Allemagne	3 356	3 848	44 053
Autriche	374	412	43 893
Belgique	454	496	41 138
Bulgarie	49	126	16 956
Croatie	49	92	20 430
Chypre	19	26	30 310
Danemark	295	265	43 415
Espagne	1 199	1 603	32 814
Estonie	23	37	26 930
Finlande	230	223	38 643
France	2 426	2 651	37 306
Grèce	195	289	24 617
Hongrie	121	252	24 474
Irlande	238	254	51 899
Italie	1 815	2 183	33 587
Lettonie	27	48	22 628
Lituanie	42	81	26 397
Luxembourg	58	58	93 583
Malte	NI	NI	NI
Pays-Bas	753	821	46 374
Pologne	475	993	24 836
Portugal	199	302	26 690
Roumanie	178	424	19 926
Serbie	36	96	12 863
Slovaquie	87	157	27 374
Slovénie	43	64	28 942
Suède	493	455	45 296
<b>TOTAL</b>	<b>13 234</b>	<b>16 256</b>	

(7) Source : Banque mondiale, 2016, disponible sur le site [Internet data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD](http://Internet.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD).

(8) Source : Banque mondiale, 2016, disponible sur le site [Internet data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD](http://Internet.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD).

(9) Source : Banque mondiale, 2016, disponible sur le site [Internet data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD](http://Internet.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD).

Royaume-Uni	2 849	2 692	38 658
<b>Total</b>	<b>16 083</b>	<b>18 948</b>	
China	10 866	19 524	13 400
Russie	1 326	3 580	23 895
USA	17 947	17 947	52 549

Pourtant, il est nécessaire de réactualiser le système européen (10). Aujourd'hui, l'Europe n'est qu'un grand marché qui doit faire face à la mondialisation et non plus à la Guerre froide. L'association d'aujourd'hui est insuffisante pour que l'Europe conserve un statut international fort. Les Etats de l'UE sont des partenaires qui ne prônent pas toujours la solidarité. La crise grecque a mis en évidence la violence des rapports entre les Etats membres, ce qui aurait été inenvisageable entre Etats fédérés américains. Sans une démarche solidaire, l'UE va perdre son importance économique et politique et elle va réveiller de nouvelles formes de revendications identitaires, engrais puissant du populisme. Vers quelle protection sociale sera-t-il alors possible de se diriger, alors même que les migrations devraient être durables dans ce monde instable et que les migrants viendront s'installer pour longtemps en Europe ? La politique libérale de l'UE favorise à la fois les politiques socialement « moins disantes » et les attitudes de « passagers clandestins », notamment en termes de défense européenne, de fiscalité ou d'environnement. L'Europe doit s'ouvrir à l'altérité, mais elle doit aussi reprendre les négociations collectives avec le groupe des BRICS (11) et résister aux pressions des négociations du TAFTA (Transatlantic Free Trade agreement) et du CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), encouragées par les grandes firmes multinationales et condamnées notamment par les associations écologiques et de consommateurs, et reprendre les négociations collectives avec les BRICS (12). La « guerre économique » (13) prend différentes formes, elle peut resurgir dans un système globalisé dominé par les grands ensembles économiques. Le commerce international ne conduit pas nécessairement à la paix entre les Etats (14).

La médiocrité des projets politiques européens n'offre guère de perspectives positives à la jeunesse. Pourtant, il faut repenser l'Europe de demain, sur la base d'un vrai débat démocratique, qui n'aboutira pas au

(10) M. AGLIETTA, *Europe. Sortir de la crise et inventer l'avenir*, Michalon Editeur, Paris, 2014 ; E. BALIBAR, *Europe, Crise et fin ?*, Editions de Bord de l'eau, 2016 ; D. MOISI, « Repenser l'Europe », *Politique étrangère*, n°3, 2016, pp. 83-91 ; P. MOSCOVICI, « Après le Brexit, construire une Europe meilleure : entretien », *Revue politique et parlementaire*, n°1 079, 2016, pp. 5-9.

(11) Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

(12) La Haute Cour de Londres a jugé le 3 novembre 2016 que le Parlement devait être saisi avant que ne soit enclenchée la procédure du Brexit.

(13) B. SABY / D. SABY, *Compétitivité, mercantilisme et guerre économique*, L'Harmattan, Paris, 2016 ; F. COULOMB / J. FONTANEL, « Mondialisation, guerre économique et souveraineté nationale », in *La Question politique en économie internationale*, La Découverte, 2006 ; L. BENSACHEL / J. FONTANEL, « La guerre économique », *Ares*, 1992.

(14) J. FONTANEL, « Le commerce international est-il un facteur de paix ? », *Politique étrangère*, n°1, 2014.

bricolage du Traité de Lisbonne, qui a contourné le « non » du référendum hollandais et français. Il est nécessaire de réintégrer la solidarité sociale et sociétale en Europe. L'amputation britannique de l'Europe n'est pas mortelle. La colère contre la City est une des raisons du Brexit ; elle existe aussi dans toute l'Union européenne, sous des formes différentes avec Podemos en Espagne ou Syriza en Grèce. Il faut réinventer la suite, puisque le Royaume-Uni ne sera plus là comme l'excuse rêvée à l'inaction.

#### LA SOUFFRANCE DE LA GRÈCE

Pour la Grèce, le plan de sauvetage, aux conditions draconiennes, a été dicté par une idéologie libérale, éloignée de l'idée d'une solidarité européenne. Certes, sa responsabilité démocratique est engagée, mais celle des créanciers l'est tout autant. Il est vrai que, de manière paradoxale et proche de l'aléa moral, le gouvernement grec a exigé une solidarité européenne pour respecter la volonté du peuple grec souverain. Cette conception a heurté les partenaires qui ont fait remarquer qu'un peuple ne peut pas décider que d'autres peuples devront payer ses frais généraux. Cette présentation a mis en évidence une forme de laxisme grec dans le débat financier avec l'Europe qui lui a été préjudiciable (15).

Les conditions de cet accord et son expression sous forme de *diktat* sont telles qu'il est difficile de croire vraiment en l'avenir de cette construction européenne, qui humilie les peuples, même ceux qui sont en défaut. Le partenariat implique une solidarité suffisante de ses composantes et un accompagnement dans la difficulté économique et sociale comme cela a pu être le cas pour la jeune République fédérale allemande (RFA), lors de la Conférence de Londres, en 1953 et 1954. Pour le ministre des Finances allemand W. Schäuble, il ne s'agit pas de la même dette publique, car l'Allemagne était alors en grande difficulté économique, non pas du fait du déficit public lié à une mauvaise gestion du budget, mais à cause des remboursements excessifs demandés par les pays vainqueurs. Il est paradoxal de constater que, pour la voix de l'Allemagne, la sanction d'un mauvais gestionnaire de ses propres ressources publiques (comme la Grèce) est plus justifiée que celle appliquée à un pays qui a engagé une guerre destructrice et auquel il est demandé de rembourser une toute petite partie des dommages afférents.

Aujourd'hui, face à la crise, la Banque centrale européenne (BCE) se propose officiellement de dynamiser la croissance de la zone euro par des rachats massifs d'actifs susceptibles de relancer l'inflation par l'augmentation de son bilan. Cependant, cette politique ne s'adresse plus à la Grèce. En 2016, Athènes a dégagé de forts excédents primaires, mais il lui a fallu rembourser une dette de 2,3 milliards d'euros à la BCE, soit

(15) Au FMI, tous les pays d'Amérique latine étaient opposés à l'octroi d'un prêt supplémentaire à la Grèce et de nombreux pays auraient alors demandé une aide équivalente.

près du tiers des prêts accordés dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité (MES), le reste devant être exécuté en 2017. La logique des créanciers continue d'étrangler le pays (16). La Grèce est sans doute le pays qui a le plus besoin de ce soutien, mais la BCE ne rachète toujours pas d'actifs grecs et elle exige, réglementairement, le remboursement d'une dette qui représente moins de 0,07% de son bilan. Pourtant le gouvernement d'Alexis Tsipras a accepté des règles drastiques d'action publique, notamment un nouveau plan d'austérité de 5,5 milliards d'euros avec une augmentation des impôts et des cotisations sociales, une réforme des retraites et l'abandon de sa souveraineté budgétaire concernant la baisse « automatique » de ses dépenses publiques. Le budget public – hors service de la dette – a produit un excédent primaire important de 3% du PIB, mais, en raison du poids de la dette grecque – 177% du PIB à payer pendant plus de 40 ans –, ce niveau n'est pas suffisant sans « l'aide » des partenaires européens. A cette fin, le gouvernement a renoncé à appliquer un programme d'investissement public pour réduire la dette, ce qui renforce la récession et pénalise les investissements nécessaires de long terme.

Jusqu'à l'été 2016, malgré ses efforts, les créanciers de la Grèce ont refusé de lui faire confiance. C'est un principe dont l'application a une valeur d'exemplarité pour les autres « petits » pays qui ne respecteraient pas ces règles sacro-saintes. L'objectif n'était pas d'orienter l'économie grecque vers la croissance, il lui fallait d'abord rembourser ses créanciers. Pourtant, en juin 2016, le gouvernement grec a proclamé la fin de la crise économique nationale. La BCE a de nouveau accepté les titres d'Etat grecs et le contrôle d'une partie des capitaux a été levé. Cependant, les salaires nationaux sont, en moyenne, en recul de 24% par rapport à 2010, le chômage représente encore 23,3% de la population active et les investissements productifs restent faibles et même en recul, ce qui augmente la propension à l'importation, réduit celle des exportations et aggrave les déficits commerciaux. L'économie grecque n'a plus de moteur. Les investisseurs étrangers mesurent les risques de récession et ils évitent de prendre des risques jugés encore excessifs.

La Grèce et les pays de la zone euro s'étaient entendus en juillet 2015 sur un troisième plan d'aide prévoyant l'octroi de crédits jusqu'à 86 milliards d'euros en échange de quinze réformes exigées par l'UE (notamment les privatisations, la réforme du marché de l'énergie et la création d'une autorité indépendante pour surveiller les revenus publics). Cette solution a été proposée par le FMI, mais elle a été refusée par les créanciers européens. Le gouvernement grec ne dispose plus de moyens d'action propres, il est dépendant des « réformes » imposées par l'Union européenne. Le prix à payer est très élevé pour toute une génération de Grecs. Fin 2016, Athènes a rempli tous les critères d'exigence, ce qui devrait lui permettre de bénéficier d'un déboursement d'une nouvelle tranche d'aide

(16) R. GODIN, « Grèce, la logique des créanciers, jusqu'au bout de l'absurde », *La Tribune*, 20 juil. 2016.



de 2,8 milliards d'euros. La Grèce a besoin d'un vrai plan de reconstruction économique. Il faut donc convaincre les créanciers européens de sortir de leur logique actuelle. Le développement économique est le premier garant du remboursement de la dette publique. Il faut restructurer la dette par un étalement des remboursements, sans objectif immédiat d'excédents primaires. Cependant, après plusieurs mois d'hésitation, le FMI menace sérieusement de ne pas participer à ce plan de financement devant le refus obstiné des pays de l'euro d'alléger la dette publique de la Grèce.

#### L'EURO GERMANIQUE EN CRISE

Il est nécessaire de reconstruire non seulement l'architecture monétaire de l'euro, mais aussi le fonctionnement technocratique d'institutions à la fois tatillonnes et inefficaces pour résoudre les défis de la modernité. L'union monétaire n'est sans doute pas viable ou efficace sans une union politique resserrée et une base démocratique mieux affirmée. Si l'Union européenne a été un antidote puissant contre les tensions guerrières qui ont tant affaibli l'Europe pendant toute son histoire, elle n'est toujours pas capable de faire une politique de défense commune, ce qui est un frein important au développement des solidarités et à l'avenir commun de ses membres (17). Elle n'a pas réussi à réduire les inégalités sociales à l'intérieur des pays et ses institutions, dominées par le Conseil européen, la Commission et la BCE, manquent de dialogue démocratique effectif.

Aujourd'hui, le fonctionnement de la zone euro favorise un déséquilibre commercial massif en faveur de l'Allemagne, sans possibilité d'ajustement pour les Etats débiteurs du fait de la stabilité et de la rigidité de l'euro. L'avance technologique et industrielle germanique est soutenue par l'existence d'une population à faible coût salarial relatif, souvent d'ailleurs de provenance immigrée et européenne. Des mécanismes avaient été mis en place pour limiter cet inconvénient, mais le poids politique et économique de l'Allemagne a fragilisé toutes les autres économies européennes insuffisamment flexibles. Faut-il réformer les économies en souffrance ou doit-on négocier des aménagements de la politique européenne fortement germanisée ? Cette question n'a pas de réponse évidente, mais les réformes s'avèrent de plus en plus difficiles et douloureuses. Face à la crise, la solidarité ne s'est pas manifestée avec suffisamment de force et le remboursement des dettes devient plus délicat, voire impossible, lorsque les taux d'intérêt augmentent au regard des risques encourus.

La volonté du gouvernement allemand de soutenir son développement industriel compétitif, avec une faible croissance des salaires et une politique macro-économique restrictive, a aggravé la crise ouverte. La politique

(17) J. HOWORTH, « Quelles avancées pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009, pp. 85-98 ; J. FONTANEL / R. SMITH, « A European defence union ? », *Economic Policy*, vol. XIII, n°3, 1991, pp. 393-425.

européenne a cependant permis le sauvetage des banques par des prêts et par un transfert de dettes privées en des dettes publiques nationales. La zone euro s'impose une contrainte rigide de lutte contre l'inflation et l'endettement public que les autres Etats, notamment les Etats-Unis, n'ont pas. Dans ces conditions, les pays d'Europe du Sud ont subi une forte pression à la baisse des salaires afin de redevenir compétitifs. L'Europe n'a pas de stabilisateurs automatiques efficaces pour les Etats économiquement les plus faibles. Les Etats débiteurs sont dépendants de leurs créanciers (banques, fonds de pension ou BCE). Chaque nouvelle mesure d'austérité aggrave le problème pour des pays relativement pauvres au regard des standards européens. Il en résulte une crise qui se manifeste par l'exil des cerveaux, le chômage, l'explosion politique et l'essor du populisme. La zone euro veut rester « une et indivisible », mais il n'y a pas de récompense pour la vertu lorsque la sécurité est recherchée. De nombreux pays européens sont en crise potentielle, mais le poids économique de l'ensemble de l'Europe est supérieur à celui des Etats-Unis (*cf.* le tableau 2). Dans ces conditions, une crise européenne concernerait l'ensemble de l'économie mondiale. L'Allemagne a réussi à imposer l'ordolibéralisme aussi bien à l'UE qu'à la BCE (18).

**Tableau 2 : Indicateurs du PIB et de la dette publique de quelques pays européens de 2012 à 2015 (en monnaies nationales) (19)**

Pays	PIB	Croissance PIB 2015/2012	Dettes publiques 2015	Dettes publiques/PIB 2012	Dettes publiques/PIB 2015
Belgique	409 768	+ 5,8%	434 186	104,1	106,0
Allemagne	3 025 900	+ 9,8%	2 152 943	74,7	71,2
Irlande	214 623	+ 14,1%	201 266	120,1	93,8
Grèce	176 023	- 8,6%	311 452	159,6	176,9
Espagne	1 081 790	+ 3,7%	1 072 183	85,4	99,2
France	2 190 122	+ 1,5%	2 097 103	89,6	95,8
Italie	1 636 372	+ 1,5%	2 171 671	123,3	132,7
Royaume-Uni	1 864 640	+12,0%	1 662 984	85,3	89,2

Cette doctrine économique est fondée sur trois principes :

L'économie de marché est le plus efficace des systèmes économiques car les prix constituent des indicateurs essentiels justifiant les décisions rationnelles des agents économiques. Il est nécessaire de respecter la propriété privée, la liberté d'entreprendre, de prendre des risques, de contracter et d'échanger, de consommer et de prendre ses responsabilités. La concurrence doit s'imposer, dans le cadre d'une stabilité monétaire assurée par une banque centrale indépendante.

(18) M. DEVOLUY, « L'ordolibéralisme et la zone euro ». *Annales de la Faculté de Droit de Strasbourg*, 2016.

(19) Déficit public de la zone euro et de l'UE28, respectivement de 2,1 et 2,4% du PIB et dette publique de 90,7% et 85,2%. *Cf.* Eurostat, Communiqué de presse, 2016, disponible sur le site Internet [ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7236001/2-21042016-AP-FR.pdf/01e19854-278f-4bd9-af8f-07eddf2e625e](http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7236001/2-21042016-AP-FR.pdf/01e19854-278f-4bd9-af8f-07eddf2e625e).

– Ce système ne fonctionne pas automatiquement. Il a besoin de l'Etat pour mettre en œuvre les lois du libéralisme et pour veiller à leur respect. Cependant, l'équilibre budgétaire de l'Etat pour les opérations courantes doit être respecté et la dette publique n'est admise que pour le financement d'investissements productifs.

– Il faut assurer la sécurité des transactions, mais aussi développer un principe de solidarité sociale en faveur des plus démunis ou des exclus du système.

Cette philosophie économique s'est imposée à l'Europe, même si le troisième principe n'a pas souvent fonctionné, au regard de la compétition mondiale imposée par la mondialisation économique et l'OMC. L'Europe se divise en deux, entre ceux qui disposent d'excédents externes énormes et ceux qui, au contraire, enregistrent un déficit structurel croissant. Il en va de même dans le monde, les Etats-Unis et le Royaume-Uni souffrant respectivement d'un déficit extérieur de près de 475 milliards de dollars (2,6% du PIB) et de 162 milliards de dollars (5% du PIB), alors que la Chine (285 milliards de dollars) et le Japon (159 milliards de dollars) affichent un excédent extérieur considérable. S'il est possible de déprécier le dollar et la livre britannique, c'est impossible à l'intérieur d'une même zone monétaire, laquelle dispose d'un excédent extérieur de près de 400 milliards de dollars – et donc une surévaluation estimée de l'euro de 6% en moyenne au regard des autres devises.

Pour le FMI, en 2015, l'euro était trop faible pour l'Allemagne de 15% et trop fort pour la France de 6%. Il en a résulté une perte de compétitivité pour les entreprises françaises et, au contraire, une sous-évaluation propice aux exportations de l'euro pour l'économie allemande. La Banque centrale européenne n'a, malheureusement, qu'un seul objectif, le contrôle de l'inflation, et non pas la croissance et l'emploi. Les Etats membres ne peuvent plus ajuster les taux de change et leurs taux d'intérêt. Pour remédier aux déséquilibres, les Etats ne peuvent agir que par une « dévaluation interne », concernant primordialement la baisse des coûts salariaux en vue d'améliorer la compétitivité. Face à cette doctrine, la question d'un euro du Nord et d'un euro du Sud a été évoquée.

Pour éviter cette « paupérisation » des citoyens, le Traité de Maastricht devrait être renégocié, au grand dam de l'Allemagne. Joseph Stiglitz (20), soutenu par Paul Krugman, propose la création de deux euros, l'un pour les pays d'Europe du Nord, l'autre pour les pays du sud de l'Europe. L'Allemagne y est opposée, car elle considère qu'une séparation monétaire lui serait préjudiciable. C'est pourtant la proposition faite par la création de deux euros. Stiglitz considère que cette monnaie unique est une menace pour l'Europe, car elle n'apporte ni la prospérité, ni la solidarité. Pourtant, aujourd'hui, l'euro est le principal obstacle au développement de

(20) J. STIGLITZ, *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W. W. Norton & Company, New York, 2016.

certaines économies nationales. Il faut redonner aux Etats la possibilité de combattre les déséquilibres économiques, sans faire porter l'effort sur les seuls salariés et sur la dépression économique – laquelle, avec retard, concernera tous les citoyens. Il serait sans doute possible de faire une monnaie commune à côté d'une monnaie nationale. Il resterait à régler la question des déficits publics au regard de l'évolution des monnaies ainsi redessinées et revalorisées.

#### LA QUESTION DES DÉFICITS PUBLICS

L'Allemagne a été à l'origine de deux grandes guerres mondiales, mais elle n'a pas remboursé toutes ses dettes (21). Elle a d'abord fait défaut en 1953 pour une dette liée à la Seconde Guerre mondiale, alors même que cette dette avait été restructurée l'année précédente et réduite pratiquement des deux tiers (de 39 à 14,5 milliards de deutschemarks). Plus de 7 milliards de dollars dus à la Grèce du fait des exactions de l'occupation nazie ont ainsi été effacés. Sans se préoccuper outre mesure des dégâts occasionnés dans le pays envahi, l'Allemagne considérait qu'il s'agissait plutôt d'un tribut que les vainqueurs lui avaient fait payer. De ce fait, l'abandon des indemnités réclamées ne lui a jamais paru anormal, car c'était le prix à payer pour s'inscrire dans le processus de la construction européenne. Les dettes allemandes résiduelles dues au fonctionnement régulier de l'Etat avaient toujours été payées sans problème, ce qui n'est pas le cas, aujourd'hui, de la dette publique grecque.

Dans l'analyse du budget, il faut distinguer le déficit conjoncturel – qui dépend des cycles économiques – du déficit structurel – qui dépend de la structure des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques –, lequel est plus difficile à combler. La France n'a plus présenté de budget public équilibré ou positif depuis 1975 et son déficit est continuellement structurel. Cependant, jusqu'au milieu des années 1980, le taux d'endettement public en France ne dépassait pas 30% du PIB. Depuis lors, les recettes de l'Etat sont systématiquement insuffisantes pour financer les dépenses publiques, notamment « sociales ». Le « pacte budgétaire » ou la « règle d'or », recommandé(e) par les ordolibéraux, stipule que l'endettement public doit être exceptionnel et limité à l'investissement. En fait, trois indicateurs permettent de mesurer le caractère « soutenable » d'une dette : le taux d'intérêt, la croissance et l'inflation. Plus les taux d'intérêt sont bas, moins ils pèsent sur les finances publiques ; plus la croissance et l'inflation augmentent, plus le poids de la dette dans le PIB diminue. Le gouvernement français bénéficie de taux d'intérêt bas, mais la croissance n'est pas au rendez-vous et l'inflation n'est pas souhaitée par la Banque centrale européenne. Cependant, le coût de la dette n'a jamais

(21) T. PIKETTY, « L'Allemagne est le pays qui n'a jamais remboursé ses dettes », *Libération*, 7 juil. 2015, disponible sur le site Internet [www.liberation.fr/direct/element/piketty-lallemagne-est-le-pays-qui-na-jamais-rembourse-ses-dettes\\_12395/](http://www.liberation.fr/direct/element/piketty-lallemagne-est-le-pays-qui-na-jamais-rembourse-ses-dettes_12395/).

été aussi faible, ce qui explique que les gouvernements retardent leurs remboursements.

Le principe d'une bonne gestion publique (22) est inscrit dans les traités européens. Ainsi, l'Europe pratique une surveillance de la réalité de la concurrence, elle recommande des finances publiques saines avec le Pacte de stabilité et de croissance, elle fixe de grandes orientations de politique économique commune et les lignes directrices pour l'emploi, alors que la Banque centrale européenne a pour fonction prioritaire la lutte contre toutes les tensions inflationnistes. Plusieurs gouvernements ont proposé l'inscription de la « règle d'or budgétaire » dans la Constitution, laquelle impose le respect de l'équilibre du budget annuel d'un Etat ou des collectivités publiques. Plusieurs définitions de cette règle d'or sont proposées, soit l'exigence absolue d'un déficit nul – exigence qui ne s'applique pas d'ailleurs aux excédents –, soit l'équilibre du budget de fonctionnement, un déficit financé par l'endettement étant possible pour les investissements de long terme jugés nécessaires pour préparer l'avenir. Dans certains cas, le déficit doit être considéré comme soutenable, avec un retour à l'équilibre à la suite d'une programmation pluriannuelle (23). Le Pacte de stabilité de l'UE permettait un déficit inférieur à 3% du PIB (24). En 2010, Nicolas Sarkozy envisageait d'inscrire la « règle d'or » dans la Constitution française. Le 9 décembre 2011, les chefs d'Etat de la zone euro ont signé un accord pour intégrer la règle d'or dans leur Constitution, avec un endettement ne pouvant excéder 0,5% du PIB. Cette politique n'est pas viable socialement et politiquement, car l'absence d'une politique de relance conduirait à une aggravation de la récession économique. L'idée selon laquelle les dépenses publiques sont les principaux responsables de la crise économique n'est pas vérifiée, car les Etats irlandais et espagnol avaient été plutôt respectueux des normes européennes, alors que l'Allemagne n'avait appliqué les règles qu'à partir de 2008, avec un taux d'endettement supérieur à 60%. Depuis 2013, la loi allemande impose l'application de la règle d'or – avec un excédent maximum de 0,35% du PIB –, les sommes empruntées par l'Etat ne devant pas dépasser les crédits d'investissement budgétés, sauf pour lutter contre une crise économique globale.

Aujourd'hui, la plupart des organismes internationaux et les partis politiques programment une hausse des déficits afin d'échapper à l'atonie de l'économie mondiale, les premiers revendiquant une hausse des dépenses publiques, les autres proposant plutôt une baisse des impôts. Pourtant,

(22) R. BARRE / J. FONTANEL, *Principes de politique économique*, Presses universitaires de Grenoble, 1991 ; J. FONTANEL, *L'Action économique de l'Etat*, L'Harmattan, Paris, 2001.

(23) AUX Etats-Unis, la loi Gramm-Rudman-Holings (1985) établissait des objectifs annuels de déficits annuels décroissants, avec un équilibre retrouvé en 1991. Le président Reagan prônait la règle d'or dans la gestion budgétaire de l'Etat. En cas de non-respect de cette règle, des « coupes » automatiques étaient prévues dans la plupart des dépenses discrétionnaires et même dans certaines dépenses obligatoires.

(24) Avant l'euro, un Etat budgétairement laxiste voyait sa monnaie se déprécier et était amené à corriger le tir sous cette pression. En l'absence de cette menace, un Etat peut être tenté de laisser filer sa dette, menaçant à terme la stabilité de la monnaie commune. L'aléa moral s'applique alors.

le Pacte de stabilité et de croissance suppose la prise en compte non seulement de la stabilité, mais aussi de la croissance et de la solidarité, deux fondements trop souvent oubliés par les politiques de l'Union européenne.

#### LA RELANCE ECONOMIQUE EUROPÉENNE

Pour les Keynésiens, la politique économique prônée par l'UE ne permet pas de sortir de la crise. Ils réclament l'abandon des politiques d'austérité, notamment celle de l'Allemagne, en augmentant les salaires et en luttant contre le chômage. Cette conception naïve intègre mal le processus de globalisation économique qui s'impose désormais avec le triomphe généralisé de l'économie de marché. Pour Krugman (25) ou Stiglitz (26), il conviendrait d'engager des dépenses publiques utiles pour faire face à l'insuffisance de la demande effective globale. Ils s'opposent ainsi aux idées libérales qui condamnent le déficit et l'endettement de l'Etat. Cette position est intéressante à court terme, mais elle néglige des éléments structurels dont l'importance est considérable, comme le statut privilégié accordé aux propriétaires de brevets, l'existence de rentes lucratives concernant l'exploitation des matières premières, l'énergie ou la volonté de construire une organisation sociétale soucieuse de l'ensemble de ses citoyens.

Pour Thomas Piketty, l'Europe doit être sauvée (27). Si elle dispose d'une monnaie partiellement agréée par ses membres, elle ne dispose d'aucune politique budgétaire, fiscale ou étrangère homogène. L'Europe des Etats subit encore les effets de la crise de 2008. Les instruments financiers développés aux Etats-Unis ont gangréné le système spéculatif international et, dans leur lutte pour réduire les effets de la crise en cascade, les Etats européens se sont globalement fortement endettés. De surcroît, depuis 2015, la question des réfugiés se pose avec acuité. L'Europe se ferme sur elle-même, attaquée par le terrorisme, effrayée par l'immensité des problèmes posés par les réfugiés, poussée vers la xénophobie, bouleversée par le Brexit et dirigée, aussi bien à la Commission qu'à la BCE, par des personnes partiellement responsables des dérives financières, fiscales et éthiques qui désarçonnent les citoyens. Si l'Allemagne s'est avérée plus ouverte, elle le doit en partie à la baisse progressive de sa population, mais elle est aussi responsable de la récession qui sévit en Europe, avec la force qu'elle apporte au respect des principes de l'ordolibéralisme. La France a aussi ses responsabilités, en acceptant en 2012 de ratifier un traité promouvant la baisse brutale des déficits budgétaires, cause importante de la récession généralisée. Or les pays latins (France, Espagne, Italie) représentaient 50% du PIB européen, ils auraient pu faire des contre-propositions.

(25) P. KRUGMAN, *Sortez-nous de cette crise maintenant*, Flammarion, Paris, 2012.

(26) J. STIGLITZ, *Le Prix de l'inégalité*, Actes Sud, Arles, 2014.

(27) T. PIKETTY, « Citoyens, sauvons l'Europe », *Télérama*, n°3 454, 23 mars 2016.

Le Conseil européen dirige l'Union européenne dans le plus grand secret, sans contrôle démocratique, avec une exigence d'unanimité qui paralyse toute action d'importance. Chaque pays fait à peu près ce qu'il veut, sauf dans le domaine monétaire avec la Banque centrale européenne et dans le secteur de la concurrence dirigé par la Commission. Aujourd'hui, l'Europe telle qu'elle est organisée n'offre pas de solution claire à la crise qui assombrit le quotidien des citoyens. Il faut se réorganiser sous la forme d'un noyau dur (Allemagne, Espagne, France, Italie) qui fonctionnerait d'abord comme force de propositions, de développement et de décisions communs, les autres membres ayant ensuite la possibilité de le rejoindre – ou non – dans leurs décisions. Le poids dans la construction européenne des petits pays est excessif et le niveau d'intégration souhaité dépend des pays et des politiques des Etats. Or la solidarité a souvent fait défaut entre les partenaires. Le Luxembourg a utilisé la politique du « *beggar-thy-neighbour* », en signant des conventions fiscales dérogatoires avec les entreprises multinationales. Cette politique éthiquement condamnable ne peut plus être admise, elle conduit à surtaxer les contribuables captifs et à améliorer la situation des grandes firmes multinationales, qui peuvent alors payer royalement leurs actionnaires et les personnels de leur direction. Le Premier ministre du Luxembourg (28), celui qui a favorisé l'évasion fiscale des mauvais contribuables des pays voisins, a été appelé à reprendre les rênes de la Commission européenne. Cette absence d'éthique est condamnable.

Thomas Piketty propose un impôt commun sur les grandes sociétés, au moins pour les quatre pays européens (Italie, Espagne, France et Allemagne). L'Europe paie 200 milliards d'euros de dette interne. Il faudrait réduire cet endettement, voire le supprimer (29). Il y a trois méthodes connues pour juguler les effets négatifs de la dette. L'inflation d'abord, mais elle ne correspond plus aux règles de l'Union européenne et elle a des effets négatifs bien connus. Ensuite, la restructuration de la dette est envisageable, car il vaut mieux être un peu remboursé aujourd'hui que d'espérer l'être plus tard avec un niveau d'incertitude élevé. Enfin, l'impôt progressif sur le patrimoine privé doit être organisé, comme ce fut le cas en Allemagne au sortir de la dernière guerre mondiale. En fait, une combinaison de ces trois méthodes pourrait être envisagée, dans un cadre démocratique. Les Etats ne peuvent plus régler seuls de nombreuses questions qui sont les fruits d'une globalisation économique désirée et engagée par les firmes multinationales, soutenues par des parlementaires à leur solde ou à leur dévotion. L'Allemagne d'Angela Merkel ne veut pas d'une annulation même partielle de la dette, mais il faut faire jouer les instances démocratiques, celles du Parlement européen, où les clivages nationaux rencontrés dans le Conseil de l'Europe perdent de leur force pour s'inscrire

(28) Le Luxembourg est devenu le pays le plus riche du monde, en donnant un refuge fiscal à plus de 50 000 sociétés holdings. Cf. E. JOLY / G. FAURE, *Le Loup dans la bergerie*, Les Arènes, 2016, 160 p.

(29) T. PIKETTY, « Citoyens, sauvons l'Europe », *op. cit.*

dans des débats d'idées moins soucieux des intérêts nationaux immédiats. Or, aujourd'hui, les décisions sont prises en toute opacité et le Conseil de l'Europe n'est presque jamais solidaire avec les pays qui connaissent une crise économique et sociale violente. La souveraineté européenne implique une forte volonté politique.

Enfin, l'Union européenne a presque toujours conduit une politique de rigueur qui rend plus difficile la vie quotidienne des citoyens, avec un chômage croissant, des infrastructures publiques menacées et le retour de la précarité dans les conditions de vie des ménages. Dans le même temps, les dirigeants d'entreprises, les sportifs de haut niveau ou les actionnaires voient leurs revenus sans cesse augmenter, alors même que chaque année plusieurs milliers de milliards de revenus échappent à l'impôt, sans autre justification que l'appât du gain et la puissance que confère l'argent. L'Union européenne prend le risque de sa désintégration car les liens de solidarité entre les citoyens se sont fortement distendus. L'Europe ne peut pas n'être qu'un ensemble confus de règles technocratiques, ses institutions se sont affaiblies, la démocratie y est réduite. Elle apparaît souvent comme une organisation qui défend d'abord et avant tout le marché des biens et des services, tout en étant incapable de trouver des solutions socialement acceptées aux crises économiques. Si elle est garante de la paix dans un espace qui a tant souffert des guerres, elle doit s'interroger sur sa capacité à mobiliser les citoyens pour protéger les valeurs et les principes des cultures au socle commun, concernant notamment le mode de vie, le modèle social, le respect des droits de l'homme et, sans doute, la réduction des inégalités à l'intérieur de l'espace territorial commun.

En mai 2016, la Commission européenne s'est engagée en faveur d'une analyse plus politique de son action en n'appliquant pas les sanctions prévues à l'encontre de l'Espagne et du Portugal, qui ne respectaient pas les critères retenus au regard des difficultés économiques spécifiques de ces deux pays. Pendant l'été 2016, l'OCDE, soutenue par le G20, a plaidé la relance économique par une politique de responsabilité des gouvernements en faveur de l'investissement et de l'innovation. Pour combattre cette atonie de l'économie mondiale, la relance des dépenses publiques est sollicitée en vue de relever les taux d'activité des marchés qui s'effondrent progressivement. Les organisations économiques internationales recommandent l'engagement de grands travaux publics, la restauration de la confiance des investisseurs privés et la relance des échanges, sur la base d'activités à « forts coefficients multiplicateurs », notamment dans le secteur numérique et l'amélioration des compétences humaines. Le facteur solidarité attendra encore un peu dans l'application des principes fondamentaux de l'UE, malgré les demandes hétérogènes des membres du Parlement européen.



A Bratislava, la réunion des 27 chefs d'Etat de l'UE avait pour objectif de réfléchir à la question du Brexit (30) et de rapprocher l'Europe de ses citoyens. On a souhaité vendre un « esprit de Bratislava », celui de la concorde retrouvée entre tous les membres de l'UE, alors même que les rapports entre ces derniers n'ont jamais été aussi houleux, selon Matteo Renzi. Les désaccords sur la politique économique allemande, sur les travailleurs détachés ou les réfugiés restent bien vivaces (31). « L'esprit de Bratislava » valorisé par François Hollande et Angela Merkel n'a pas été en mesure de donner un nouveau souffle à l'Union européenne. Les priorités énoncées concernent la protection des frontières extérieures, la lutte contre le terrorisme et la relance de la défense européenne (32). Les risques de dislocation de l'UE n'ont jamais été aussi élevés, du fait de l'incapacité des instances européennes à agir de concert et en bonne entente sur les questions cruciales que se posent l'hétérogénéité des demandes des citoyens européens.

(30) Londres n'ayant toujours pas activé la procédure de divorce, la question n'a finalement pas été abordée.

(31) Les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque) manifestent leurs désaccords fermes sur les propositions faites par la Commission et le duo franco-allemand.

(32) L'UE propose la création d'un quartier général européen unique pour coordonner toutes les opérations civiles et militaires européennes. La menace d'un retrait des Etats-Unis de l'OTAN implique des restructurations de la défense de l'Europe.