

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 29

Hiver 2013

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

Éditorial — L'Europe, ses atouts et son futur Parlement

Michel Dévoluy, Université de Strasbourg (BETA)

L'idée est à la mode, la faible présence de l'Europe dans l'espace public s'explique par l'absence d'offre politique crédible. Il est vrai qu'on attend toujours l'émergence d'un parti politique européen dont la ligne majeure serait l'approfondissement de l'Union.

Sommaire

A quoi sert le Parlement européen ? Michel Dévoluy.....	3
Le renflouement européen des Etats et de leurs banques Gilbert Koenig.....	9
La politique monétaire par le gonflement des bulles Meixing Dai.....	15
La Commission européenne est-elle responsable des excédents commerciaux allemands ? Eric Rugraff.....	25
Les enjeux économiques du brevet unitaire européen Agnieszka Kupzok, Julien Pénin.....	29
Les erreurs de la construction européenne expliquent-elles la crise actuelle ? René Kahn.....	35
Une communauté de producteurs, dirigée par des élites éclairées ? Damien Broussolle.....	39
Comprendre le débat européen Michel Dévoluy.....	43

Aujourd'hui, l'apparition d'un tel parti est d'autant plus improbable que l'Europe déconcerte ou, pire, déçoit. Elle devait protéger ses citoyens, elle pilote des politiques d'austérité. On attendait la solidarité, on observe la défiance.

Mais l'Europe ne peut nous apporter que ce qui est inscrit dans les traités. Le bilan de cette Europe là, qui reste avant tout intergouvernementale, est contrasté. D'un côté, elle a apporté la paix, des politiques communes, le marché unique et l'euro. De l'autre, elle soutient une vision économique libérale qui impose des règles au lieu de choisir des politiques réactives. La conséquence est prévisible : les Européens iront très peu voter aux élections du parlement européen en mai 2014. Il est de bon ton de le déplorer, mais sans plus. D'ailleurs, le discours selon lequel l'Europe serait davantage notre

problème que la solution à la crise s'instille dans les esprits et incite à l'abstention.

Toutefois, une autre voie pour l'Europe est possible, et souhaitable. En attendant l'avènement d'une improbable offre politique, c'est vers la demande d'Europe qu'il convient de se tourner. Concrètement, il s'agit de prouver aux citoyens qu'il existe un vrai besoin d'une Europe, mais

d'une Europe résolument plus politique, c'est à dire d'une Europe différente de celle inscrite dans les traités. Si les arguments sont convaincants, les citoyens demanderont plus d'Europe.

Trois séries de raisons justifient l'aspiration à une Europe plus forte, plus lisible et plus démocratique.

1. D'abord, l'Union économique et monétaire actuelle ne peut pas fonctionner correctement avec une monnaie unique et des politiques économiques nationales -notamment budgétaires- soumises à la tutelle de règles aveugles. Ce fédéralisme tutélaire stérilise les politiques économiques actives, déconstruit nos modèles sociaux et fait reculer la démocratie. Il faut changer la donne dans la zone euro.
2. Ensuite, une Europe unie serait bien plus forte au sein de la géopolitique mondiale. L'Europe est la première puissance économique au monde, mais elle reste un nain politique. Ensemble, nous pourrions affronter plus aisément les grands défis futurs qui vont de l'environnement à l'approvisionnement en matières premières et en énergie en passant par une agriculture responsable et la régulation des marchés financiers. Soyons ici vigilants : aucun Etat membre, fut-il le plus important, ne sera présent à la table des grandes puissances politiques du siècle à venir. Le monde change, ne fermons pas les yeux en restant calés sur l'image de l'Etat-nation expression indépassable de la souveraineté.
3. Enfin, les citoyens sont à la recherche, souvent tâtonnante, d'un autre modèle économique et social que celui que nous connaissons. Notre vie collective est largement façonnée par l'individualisme, la cupidité et la concurrence. Le tissu social tend à se déliter et notre mode de croissance économique paraît fragile et difficilement soutenable sur le long terme. Ici encore, aucun État ne peut, tout seul, s'émanciper des normes et des contraintes imposées par la mondialisation et la doctrine économique et sociale dominante. Sauf à choisir l'autarcie. Mais l'Europe, qui est un espace relativement fermé, en a les moyens. L'Europe est en position, après avoir installé la paix des armes, d'établir une société plus apaisée. Elle pourrait alors devenir le continent exemplaire et respecté.

Si une grande partie des Européens pensent que l'Europe peut répondre à ces trois grands enjeux, ils demanderont plus d'Europe en votant pour leur parlement en mai 2014. Et comme la politique a horreur du vide, une offre d'Europe se dessinera du côté des partis politiques.

A quoi sert le Parlement européen ?

Michel Dévoluy*

Nous allons élire en mai 2014 nos députés européens. Cet article présente la place originale du Parlement européen dans l'espace politique. Il montre que son pouvoir est encore très limité par le poids de l'intergouvernemental. Mais c'est en votant pour lui que nous pourrions lui donner les moyens de peser sur l'évolution de l'Union européenne.

Le Parlement européen (PE) est souvent méconnu¹. Sa mission est de représenter 500 millions d'Européens. En principe, il devrait être au cœur du fonctionnement de la démocratie européenne. Mais en réalité, l'Europe reste largement intergouvernementale avec le poids écrasant du Conseil européen (1). Le parlement européen est élu au suffrage universel depuis 1979. Depuis lors, son pouvoir s'est accru. Il est d'ailleurs devenu, avec le Conseil des ministres, le co-législateur de l'Union. Toutefois, ce pouvoir demeure encore assez formel (2). Pour autant, il ne faut pas en conclure que son rôle est sans importance. Voter massivement pour lui est un moyen de lui donner le poids nécessaire pour peser sur l'évolution de l'Europe (3).

1. Le PE et la démocratie européenne

Le fonctionnement de la démocratie européenne est le produit du rapport de force entre ses diverses institutions. Bien que le PE soit élu au suffrage universel pour nous représenter, son image reste floue.

Le PE dans l'architecture institutionnelle de l'UE

Au départ du processus d'intégration, dans les années 1950, deux institutions pilotaient l'Europe : Le Conseil des ministres, élément central puisqu'il votait la législation, la Commission, gardienne des traités, assurant la gestion de l'UE au quotidien et préparant les textes votés ensuite

par le Conseil des ministres. Le Parlement européen était simplement informé.

Le premier grand changement survient avec la présence, à partir de 1974, du Conseil européen réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement. Le Conseil européen était absent des premiers traités. Il commença par se réunir de façon informelle. Puis il prit de plus en plus de place au fur et à mesure que le poids de l'Europe augmentait dans la vie économique, sociale et politique des Etats membres. Il est finalement devenu une institution de l'UE à part entière depuis le traité de Lisbonne. De fait, le Conseil européen est au centre de tout, mais il n'a pas le pouvoir législatif. Les Sommets européens, qui sont une autre manière de désigner les réunions du Conseil européen, rythment désormais la vie de l'Union. Ils sont d'ailleurs très médiatisés. Le Conseil européen se réunit au minimum deux fois par semestre. Il fixe les grandes lignes politiques pour l'UE et oriente les principes doctrinaux. L'Article 15 du TUE est à cet égard explicite : « Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités générales. Il n'exerce pas de fonction législative ». En résumé, et pour aller à l'essentiel, le Conseil européen initie tous les grands textes et les grandes options stratégiques de l'UE. Mais il ne légifère pas.

A l'origine, le Parlement européen (PE) avait un rôle mineur. Il restera marginal jusqu'à son élection au suffrage universel en 1979. Ce fut alors le second grand changement institutionnel de l'Union. A partir de ce moment-là, il devenait impossible d'exclure le PE du processus législatif de l'Union, sauf à faire une entorse majeure aux règles démocratiques. Le PE est ainsi entré de plein pied dans le jeu de la démocratie européenne.

Aujourd'hui, et conformément au traité, les textes sont toujours préparés par la Commission,

¹ Notre présentation du Parlement européen s'appuie sur le traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009. Il comprend en réalité deux textes : le traité sur l'Union européenne (TUE) qui présente les grands principes de l'UE en 55 articles, le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) qui précise en 358 articles le contenu et les modalités des missions de l'UE.

* Université de Strasbourg, BETA.

mais ils sont ensuite votés par le Conseil des ministres et par le PE à travers la *procédure de co-décision*.

Le PE est donc devenu le co-législateur de l'Union. En réalité, il faut le souligner, tous les textes importants sont dans les mains du Conseil européen pour une raison simple : le Conseil des ministres, l'autre co-législateur, se comporte dans ses votes en parfaite cohérence avec les choix initiés par le Conseil européen. Au final, les marges de manœuvre du PE se situent surtout sur des questions techniques qui découlent des traités et des grands choix stratégiques des chefs d'Etat et de gouvernement.

Le mécanisme d'élection du PE

Avant 1979, les députés des Etats membres choisissaient parmi eux les représentants qu'ils envoyaient au PE. Le rôle du PE était faible : il était informé, mais n'avait aucun véritable pouvoir législatif.

La répartition des 751 sièges pour le PE (législature 2014-2019)

96	Allemagne
74	France
73	Italie, Royaume-Uni
54	Espagne
51	Pologne
32	Roumanie
26	Pays-Bas
21	Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal, République tchèque
20	Suède
18	Autriche
17	Bulgarie
13	Danemark, Slovaquie, Finlande
8	Lettonie, Slovaquie
6	Chypre, Estonie, Luxembourg, Malte

Grâce à l'élection du PE au suffrage universel, l'Europe paraissait se mettre en ordre de marche pour construire une architecture institutionnelle semblable à celle d'un Etat fédéral. On aurait alors, d'un côté, le PE exprimant la volonté de citoyens et, de l'autre, le Conseil des ministres représentant les gouvernements des Etats membres. C'était le début de ce que l'on désigne désormais comme le processus de codécision entre le PE et le Conseil des ministres. En regardant de plus près, et à la lumière de l'expérience, l'UE est restée, depuis 1979, assez fermement calée sur un système original présentant à la fois des aspects fédéraux et des aspects intergouvernementaux. L'Europe n'est pas encore fédérale.

La législature du PE est de cinq ans. Nous élirons 751 députés en mai 2014. Ils étaient 736 en juin 2009. Au PE, chaque député a une voix. Conformément au traité de Lisbonne, la représentation au PE est assurée de façon « dégressivement proportionnelle » avec un seuil minimum de six membres par Etat membre, le maximum admis étant de quatre-vingt-seize sièges.

Le mode de scrutin pour les élections du PE est normalement proportionnel. Mais les procédures électorales demeurent variables selon les Etats membres. Dès lors que le principe de la proportionnalité est respecté, les circonscriptions peuvent être nationales ou régionales. A titre d'exemple, la France a choisi 8 circonscriptions électorales (le nombre des députés est entre parenthèses) : Ile-de-France (14), Sud-Est (14), Nord-Ouest (10), Sud-Ouest (10), Est (9), Ouest (9), Massif Central-Centre (5), Outre-Mer (3). Au PE, les députés se regroupent par affinité politique sans tenir compte des nationalités. Les 736 députés issus des élections de 2009 ont formé 8 groupes politiques très différents au regard du nombre des députés inscrits.

La Participation des citoyens aux élections européennes a jusqu'à présent toujours été en régression. Elle est passée de 63 % la première fois, en 1979, à 42,9 % en 2009. La courbe de la désaffection est donc radicale. Par ailleurs, la participation est très variable selon les Etats. Ainsi, en 2009, elle était de 19,6 % en Slovaquie contre 91 % au Luxembourg. Ces chiffres nous interpellent. Ils s'expliquent largement par les difficultés de percevoir le pouvoir réel de cette institution, même s'il a augmenté au cours du temps. Mais ils résultent également de l'image brouillée du PE auprès des électeurs.

Répartition par groupe des 736 députés de la législature 2009-2014

265	Parti populaire européen (PPE)
184	Alliance progressiste de socialistes et démocrates (S&D)
84	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)
55	Vers/Alliance libre européenne (ALE)
54	Conservateurs et réformateurs européens (ECR)
35	Gauche unitaire européenne (GUE) et Gauche verte nordique (NGL)
32	Europe de la liberté et de la démocratie (EFD)
27	Le groupe des parlementaires non-inscrits

Une image encore floue

Les Européens choisiront leurs députés le 25 mai 2014. Pour le moment, cet acte démocratique majeur semble intéresser moyennement les élec-

teurs. Aujourd'hui, l'Europe est certes incontournable, mais elle est peu mobilisatrice. Certains observateurs craignent que la participation aux élections de 2014 soit encore plus faible qu'en 2009. Il est vrai que les élections européennes passionnent moins que les élections des parlements nationaux, même s'il est de bon ton de le déplorer.

Les explications du désintérêt des citoyens pour le PE proviennent, pour partie, de l'image encore floue de cette institution dans le fonctionnement de la démocratie européenne. Comparé aux parlements nationaux, le PE semble un peu en retrait, pour ne pas dire déclassé, dans la hiérarchie des institutions politiques. Ce déclassement a plusieurs raisons. Nous mentionnons ici celles qui nous paraissent les plus visibles, sans prétendre être exhaustif et sans juger de leurs importances relatives.

Le PE apparaît souvent moins prestigieux que les parlements nationaux. Les candidats choisis par les partis politiques sont éloignés des lumières des arènes politiques nationales. Certains candidats sont imposés après des tractations qui ont peu à voir avec les grands enjeux européens. D'autres cherchent un point de chute après des échecs aux élections nationales. Ces situations, même si elles restent minoritaires, obscurcissent les véritables engagements du plus grand nombre des candidats.

Le flou face au rôle du PE est renforcé par l'existence de la rivalité entre ses deux sièges : un à Bruxelles (pour les séances de travail) et un à Strasbourg (pour les 12 sessions plénières). La présence du secrétariat du PE à Luxembourg vient encore compliquer l'image du PE. Autre argument qui participe à fragiliser l'image du PE : les coûts élevés en temps et en argent entraînés par la présence du PE sur deux villes.

Comparé aux vies parlementaires nationales, le PE provoque moins de rêves et de passions. Cela tient en partie à sa culture du compromis. En effet, on assiste rarement au PE à de grands affrontements médiatisés dont les citoyens sont friands. Cela s'explique largement par la nécessité de décider en composant avec une grande variété de cultures politiques. Pour fonctionner, le PE a tendance à éviter les grandes confrontations idéologiques grâce à la pratique du compromis. Du coup, sa vie démocratique peut sembler plus terne et moins dynamique que dans les parlements nationaux.

Cette culture du compromis s'incarne parfaitement dans le choix du président du PE ². Le PE

² Le président du PE assure des fonctions protocolaires et de représentation de l'UE vis à vis de l'exté-

désigne son président pour une durée de deux ans et demi, c'est à dire pour la moitié de la mandature. Cette procédure a pour objectif de permettre une alternance entre la droite et la gauche du PE. Jerzy Buzek (République tchèque), pour la droite, puis Martin Schultz (Allemagne), pour la gauche ont été les deux présidents successifs de la législature 2009-2014. L'alternance automatique est certes louable, mais elle n'est pas l'expression d'un changement de majorité politique issue des urnes. Le PE fait ici figure de bon élève consensuel.

Le PE souffre également de la mauvaise image de la démocratie européenne. La technocratie européenne pilote l'évolution de l'Europe. Le traitement des consultations par référendum est à cet égard exemplaire. La France a voté non au traité constitutionnel en 2005 ; l'Irlande a voté non au traité de Lisbonne. Mais pour « avancer », d'autres procédures furent choisies afin de finalement approuver les textes. Ce contournement des votes abîme l'image de l'Europe auprès des citoyens.

La faible place du PE dans l'espace politique peut être résumée par le comportement des politiques, comme des électeurs, au soir des élections européennes. Force est de constater que, tout au long de ces soirées-là, la tentation est grande d'apprécier la répartition des sièges dans chaque Etat membre comme si elle était le pur reflet des résultats nationaux. Ainsi, les élections européennes se trouvent largement perçues et analysées comme une mesure des rapports de force au sein de chacun des Etats membres. Et l'image d'une démocratie européenne vivante n'en sort pas grandie. Cette vision est renforcée par les difficultés qu'ont les citoyens de saisir les pouvoirs réels du PE, même si ceux-ci sont en extension.

2. Des pouvoirs en extension constante

Depuis l'élection du PE au suffrage universel en 1979, les cinq traités successifs ont systématiquement renforcé ses prérogatives : Acte unique (1986), traité de Maastricht (1992), traité d'Amsterdam (1997), traité de Nice (2001), traité de Lisbonne (2008) ³. Le pouvoir du PE est résumé dans l'article 14 du TUE : « Le parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les

rieur. Il dirige l'ensemble des activités du Parlement et préside ses délibérations. Il joue un rôle important dans les dialogues entre les autres institutions de l'UE.

³ L'ouvrage de Yves Doutriaux et de Christian Lequesnes, cité en bibliographie, nous sert ici largement de référence.

fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. »

La codécision ou la compétence législative ordinaire

Le principal pouvoir du PE est d'être le co-législateur de l'UE, à côté du Conseil des ministres, grâce à la *méthode de codécision*. La codécision s'est imposée à partir du traité de Maastricht. Avant, la *procédure de coopération*, instituée par l'Acte unique, conférait déjà une forme de pouvoir législatif au PE.

La codécision est devenue depuis le traité de Lisbonne la procédure législative dite *ordinaire* de l'UE. La Commission prépare les textes et les présente au PE et au Conseil. Pour que le texte soit adopté, il doit être approuvé par le PE *et* le Conseil. Il faut donc l'accord des deux institutions. Dans la mesure où le PE peut présenter des amendements, des navettes sont mises en place entre les trois institutions (Commission, Conseil, PE). Si cela est nécessaire, un *comité de conciliation* est actionné afin d'arriver à un compromis. Dans certains cas, l'entière procédure peut durer plus d'une année.

Les domaines de la codécision se sont élargis au cours du temps. Nous présentons ci-dessous les principaux nouveaux thèmes soumis à la codécision, de traités en traités.

- Avec Maastricht : Le marché intérieur, l'éducation, la culture, la santé, la protection des consommateurs. Tous les grands programmes-cadres relatifs à l'environnement, la recherche ou les réseaux transeuropéens sont également adoptés par codécision.
- Avec Amsterdam : Actions à l'encouragement pour l'emploi, coopération douanière, lutte contre la fraude, droit d'établissement, politique des transports, politique sociale, Fonds social européen.
- Avec Nice : La politique industrielle et la coopération judiciaire.
- Avec Lisbonne : De nouveaux domaines d'action comme les objectifs de la politique agricole commune et le cadre de la politique commerciale commune.

Il convient de souligner ici que toutes les dispositions fiscales et sociales impliquant des décisions financières restent totalement de la compétence des Etats. Seule l'unanimité des Etats membres pourraient changer cela.

Les autres compétences du PE

A côté de son rôle majeur dans la codécision, le PE est doté d'un ensemble de pouvoirs et de responsabilités. L'énoncé de ses diverses compé-

tences démontre la place non négligeable du PE dans la vie de l'UE.

- Le pouvoir d'*avis conforme* ne relève pas de la procédure législative mais confère au PE le pouvoir d'approuver, ou non, une décision arrêtée par le Conseil des ministres. Autrement dit, les décisions concernées ne peuvent entrer en application que si le PE est d'accord. En économie, cela concerne en particulier l'adoption du cadre financier pluriannuel des dépenses budgétaires de l'Union et la détermination des modalités des ressources propres du budget de l'Union. Nous reviendrons sur ces importantes questions plus loin.
- Le PE a également à donner un *avis consultatif* obligatoire dans certains cas. Autrement dit, le PE donne son avis, mais le Conseil peut passer outre lorsque cet avis est défavorable. C'est le cas pour les accords internationaux autres que ceux soumis à l'*avis conforme* ou pour des aspects concernant la politique étrangère.
- Le PE est *informé* des décisions du Conseil, comme dans le cas des grandes orientations de politique économique (GOPE). De même, le PE est simplement informé des décisions prises pour ce qui concerne le pacte de stabilité et de croissance (PSC).
- Le PE est consulté comme d'ailleurs le Comité économique et social et le Comité des régions pour l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi (LDE).
- Le PE n'a pas de pouvoir d'initiative. Mais il peut demander à la Commission de « soumettre toute proposition appropriée » sur des questions en relation avec la mise en œuvre des traités.
- Le PE peut, à la demande d'un quart de ses membres, constituer des commissions d'enquêtes concernant des allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'UE. Mais le PE n'agit que si les faits examinés ne sont pas déjà soumis aux juridictions compétentes de l'UE. Ces Commissions d'enquêtes sont toujours temporaires.
- Tout citoyen de l'UE a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens, une pétition au PE relevant des domaines d'activité de l'Union. Ceci doit être nettement distingué du droit d'initiative citoyenne proposé à la Commission par au moins 1 million de citoyens.
- Le PE nomme un Médiateur qui est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions de l'UE. Ce médiateur instruit les plaintes et fait rapport à leur sujet.

- Le PE peut, s'il recueille les deux tiers des voix exprimées, et à la majorité de ses membres, établir une motion de censure de la Commission qui entraîne la démission de tous les commissaires. Cela n'a jamais été utilisé jusqu'à présent.
 - Le PE doit élire le président de la Commission qui a été désigné par le Conseil européen en tenant compte des résultats des élections au PE. Puis le PE approuve par un vote l'ensemble du collège des commissaires.
 - Evidemment, le PE n'a aucun pouvoir en matière monétaire puisque la BCE est indépendante. Cependant, la BCE adresse son rapport annuel au PE qui peut tenir un débat sur cette base, mais sans vote. Le PE peut également demander à entendre le président de la BCE devant les commissions compétentes du PE.
- Croissance durable : ressources naturelles (39 %),
 - Sécurité et citoyenneté (2 %),
 - L'Europe dans le monde (6 %),
 - Administration (6 %).

Le Conseil européen décide du CFP par consensus, généralement après des discussions longues et ardues. Les Sommets européens dévolus à ce thème sont d'ailleurs largement médiatisés. Comme le Conseil européen n'a pas de pouvoir législatif, le CFP doit être juridiquement validé. Le TFUE stipule, toujours dans son article 312 : « Le Conseil (des ministres), statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel ; Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. » Puisque le Conseil européen adopte le CFP, le Conseil des ministres suit automatiquement sa décision. Ici encore, le Conseil européen règne en maître, sans pour autant légiférer.

Toutefois, le CFP peut être amendé au cours des sept années afin de pouvoir prendre en compte des situations exceptionnelles comme, par exemple, pour faire face à la crise économique à travers un plan de dépenses. Mais, là encore, le Conseil européen fixe la direction et, ensuite, le Conseil des ministres statue à l'unanimité avec approbation du PE.

Le CFP fixé, la procédure budgétaire annuelle fait apparaître un bel équilibre institutionnel entre le Conseil des ministres et le PE. La Commission propose le budget annuel dont les grandes masses ont été fixées dans le CFP. Ensuite, les deux autorités budgétaires de l'Union disposent de compétences pour amender le budget. En cas de désaccords, un *comité de conciliation* cherche un compromis. A la fin, c'est le président du PE qui constate l'adoption du budget et le signe afin que celui-ci soit exécuté.

Ainsi, en dépit de la procédure du vote annuel et malgré la présence de quelques marges de manœuvre, la responsabilité budgétaire du PE est finalement faible.

Le CFP aborde également les ressources budgétaires de l'Union. Il s'agit précisément : d'une part, de fixer les plafonds des ressources (en général autour de 1,2 % du PIB de l'UE) et, d'autre part, de déterminer les taux de prélèvements sur les deux principales ressources de l'UE (la ressource TVA et la ressource PIB)⁴. Cette question

Le PE dans la procédure budgétaire

Au terme des traités, le budget annuel de l'UE est voté par le PE et le Conseil des ministres par une procédure qui s'apparente à la codécision. Mais, ici encore, le rôle du Conseil européen est considérable, même s'il est indirect. Il convient en effet de souligner que le *budget annuel* s'inscrit impérativement dans un *cadre financier pluriannuel* (CFP). L'article 312 du TFUE est à ce sujet très clair : « Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel. » Réduire la procédure budgétaire à l'examen du budget annuel reviendrait par conséquent à passer à côté de l'essentiel : le choix du CFP. Or le CFP est, avant tout, soumis au pouvoir du Conseil européen. Une nouvelle fois, les chefs d'Etat et de gouvernement sont à la manœuvre et pilotent les finances de l'UE.

Chaque CFP s'étend sur 7 années. Ce mécanisme budgétaire est effectif depuis 1988 (il s'est d'abord appelé les « perspectives financières »). Le dernier CFP couvrait la période 2007-2013, le prochain concerne 2014-2020. L'objet principal du CFP est de fixer le montant des plafonds annuels des dépenses ainsi que les grands postes budgétaires. Mais il traite également des recettes.

Le CFP 2014-2020 prévoit une somme globale de 960 milliards d'euro. Les budgets annuels oscilleront entre 135 et 140 milliards et les cinq grands postes de dépenses sont (en précisant entre parenthèses leurs poids en pourcentage du budget total de la période) :

- Croissance intelligente et inclusive (47 %),

⁴ La troisième grande ressource de l'UE n'appelle pas ce type de choix politique car elle provient des droits de douane collectés aux frontières de l'Union douanière. Il existe quelques ressources marginales

des ressources est traitée exactement dans la même logique. Le Conseil européen pose les chiffres et les deux autorités budgétaires approuvent, même s'il y a des discussions tendues.

3. Un parlement au service de l'Europe

Le PE a certes accru ses pouvoirs au cours des trois dernières décennies, mais il demeure en retrait par rapport à ce que devrait être le rôle majeur d'un parlement élu démocratiquement. Cela tient à l'architecture institutionnelle de l'Union qui reste dominée par la démarche intergouvernementale, c'est à dire par le Conseil européen. L'Europe n'est pas encore un espace politique à part entière. La preuve : le cadre financier pluriannuel, qui représente pour l'Union « le nerf de la guerre » constitue en réalité une forme de bouclier contre le fédéralisme politique.

La crise qui a déferlé sur l'UE depuis 2008 a contribué à fragiliser davantage l'image de l'Union aux yeux des Européens. Désormais, la construction européenne suscite des doutes et, parfois, des formes de rejets. Dans ce contexte, le PE a été largement absent des grandes décisions. D'où la désaffection croissante de beaucoup de citoyens pour l'Europe et son parlement.

comme des contributions payées par les fonctionnaires européens ou certaines amendes.

Pour convaincre, l'Union doit apporter des réponses aux attentes des Européens. Les élections de mai 2014 offrent la possibilité de formuler de nouvelles ambitions pour l'Europe. Au terme des traités, le PE n'a pas de pouvoir constitutionnel. Cependant, le PE incarne le peuple européen dans sa diversité. En votant massivement pour lui, les citoyens auraient les moyens d'accroître sa légitimité et de mieux équilibrer les rapports de force avec le Conseil européen. Le PE pourrait alors choisir de peser beaucoup plus sur le cours de l'intégration européenne, y compris en déclenchant un mouvement en faveur d'une refonte des traités. Voter pour le PE n'est pas seulement un acte citoyen, c'est aussi pousser la seule institution pleinement démocratique de l'Union à se mettre résolument au service de l'Europe et des Européens.

Bibliographie

Dévoluy Michel, *Comprendre le débat européen – Un petit guide à l'usage des citoyens qui ne croient plus à l'Europe*, Editions points, 2014.

Doutriaux Yves et Lequesne Christian, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, La documentation française, Dila, 2010.

Le renflouement européen des Etats et de leurs banques

Gilbert Koenig*

L'article présente et commente l'évolution des modalités européennes de renflouement des pays européens et de leurs banques mis en grave difficulté par la crise économique et financière et par les plans de relance. Après avoir adopté des mesures d'urgence fondées sur une interprétation souple du traité de Lisbonne, les instances européennes ont mis sur pied des modalités permanentes avec la création du Mécanisme de stabilité financière. Les mesures de renflouement comportent des coûts qui ne sont pas toujours bien évalués, notamment par l'opinion publique et les médias. Cet article s'efforce d'en estimer l'importance pour les finances publiques des contributeurs et des bénéficiaires.

La crise des finances publiques qui s'est développée dans la plupart des pays européens à la suite de la récession économique et des plans de relance qu'elle a suscités a particulièrement touché la Grèce, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, et plus récemment Chypre. Elle s'est manifestée, dans ces pays, par des problèmes de liquidité ou de solvabilité qui ont provoqué la défiance des opérateurs sur les marchés financiers internationaux dont ils dépendaient pour le financement de leurs déficits budgétaires. Ne pouvant plus se financer à des coûts raisonnables, ces pays risquaient de ne plus pouvoir rembourser leurs dettes. En l'absence d'une manifestation de solidarité européenne en faveur de ces pays, ces crises risquaient de se propager à d'autres pays européens et de mettre en cause l'ensemble de l'union monétaire. Mais les instances européennes étaient assez démunies devant une telle situation. En effet, l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit à l'Union et à ses membres de répondre des engagements d'un Etat européen ou de les prendre à charge. Il a donc fallu contourner cette interdiction par des innovations institutionnelles qui, à partir de 2010, ont permis de renflouer non seulement les finances des Etats en difficultés, mais aussi leurs banques. Les aides aux Etats suscitent les critiques d'une partie de l'opinion publique et des médias, notamment dans les pays du nord de l'Europe, car elles sont souvent considérées comme des dons bénéficiant à des pays laxistes. Le renflouement des banques a été également contesté, notamment dans le cas où il a été réalisé dans le cadre d'un programme d'aide européen dont l'obtention est soumise à des conditions économiques et sociales sévères

pesant sur l'ensemble des citoyens du pays. Cet article présente l'évolution des modalités européennes de renflouement des Etats et des banques et analyse la pertinence des critiques à l'encontre de ces aides en évaluant notamment leurs incidences sur les finances publiques des contributeurs.

1. Les mécanismes de renflouement

Face aux difficultés importantes de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, les instances européennes ont décidé d'adopter une procédure de renflouement d'urgence qui les a obligées à contourner la clause de non-renflouement définie dans l'article 125 du TFUE. Mais pour éviter une contagion de la crise des finances publiques à l'ensemble des pays, il a fallu instaurer un mécanisme d'aide permanent fondé sur des bases juridiques moins contestables.

Les mécanismes de renflouement

En mai 2010, les instances européennes ont instauré le Fonds européen de stabilisation financière (FESF) qui est complété en janvier 2011 par le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Ces deux dispositifs se fondent sur l'article 122 du TFUE. Selon cet article, le Conseil peut décider, « dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits ». De plus, il peut accorder une assistance financière de l'Union à un État membre qui connaît « des difficultés ou une menace sérieuse de graves dif-

* Université de Strasbourg (BETA).

ficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle ». Ces dispositions ont été interprétées très largement pour contourner l'interdiction formulée dans l'article 125, en considérant que le risque d'une contagion de la crise des finances publiques de certains pays à l'ensemble de l'UE pouvait être considéré comme un événement échappant au contrôle des Etats et en se référant à l'esprit de solidarité qui devait prévaloir, selon cet article, en cas de grande difficulté.

Le FESF est un dispositif temporaire de nature intergouvernementale. Il permet d'accorder des prêts conditionnels aux Etats de la zone euro en difficulté. A partir de juillet 2011, il est également autorisé à acheter des titres publics sur le marché secondaire et à participer à la recapitalisation des banques par des prêts à tous les membres de l'UE. Pour financer ces opérations, il émet des obligations qui sont garanties par les Etats de la zone euro au prorata de leurs participations au capital de la Banque centrale européenne (BCE). Sa capacité initiale d'emprunt est de 440 milliards d'euros. Toute aide accordée par le FESF doit être approuvée par le Conseil européen à l'unanimité de ses membres.

Ce dispositif est complété par le MESF qui est de nature communautaire. Il peut accorder des aides allant jusqu'à 60 milliards d'euros. La Commission européenne assure le financement de ses aides en empruntant des fonds à la place des Etats et en utilisant comme garantie le budget de l'UE. Les ressources de ces deux mécanismes sont complétées par les apports du FMI qui peuvent atteindre 250 milliards, ce qui porte le montant maximal des aides utilisables à 750 milliards d'euros.

Cinq pays européens ont bénéficié des aides accordés par l'UE et le FMI dans le cadre de ces dispositifs de renflouement.

Avant l'instauration de ces mécanismes d'urgence, la Grèce a bénéficié d'une aide formée par des prêts bilatéraux qui lui ont été accordés par les pays de la zone euro et qui sont complétés par les prêts du FMI. Ces aides ont porté sur 110 milliards d'euros dont 70 milliards ont été utilisés entre 2010 et 2012. Le second programme d'aide à la Grèce a bénéficié en 2012 des contributions du FESF et du FMI portant respectivement sur 145 et 28 milliards d'euros. Ces aides publiques qui sont accordées à des conditions très sévères en vue d'assainir des finances publiques sont complétées par l'effacement de 100 milliards d'euros de dettes grecques par le secteur privé.

Les aides accordées par le FESF, le MESF et le FMI en faveur de l'Irlande en 2010 et du Portugal en 2011 portaient respectivement sur 62,7 et 78 milliards d'euros. Quant à l'Espagne, elle

pouvait compter sur une enveloppe de 100 milliards d'euros destinés à sauver son système bancaire. Ces aides sont généralement débloquées par tranche au rythme des réformes exigées par les créanciers.

Certains de ces pays, comme le Portugal, n'excluent pas une demande d'aide supplémentaire en 2013. Mais celle-ci serait décidée dans une structure européenne nouvelle formée par le mécanisme européen de stabilité

Le mécanisme européen de stabilité

Le mécanisme européen de stabilité (MES) devait fonctionner à partir de juillet 2013. Cette date a été avancée à juillet 2012 car on considérait que le MES pouvait emprunter sur les marchés financiers à des conditions meilleures que celles obtenues par le FESF. En effet, à partir de janvier 2012, le FESF ne peut plus émettre des titres pour le montant correspondant à sa pleine capacité de prêt en conservant la note AAA attribuée par les agences de notation, parce que, certains pays, comme la France et l'Autriche, qui sont garants de ces émissions ont subi un abaissement de la notation de leurs titres publics de AAA à AA+.

Le MES doit remplacer les mécanismes de stabilisation existants. Il fonctionne dans l'immédiat en sus du FESF qui poursuit ses programmes de soutien à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce. Pour fonder le MES sur des bases juridiques moins contestables que celles du FESF et du MESF, le Conseil européen du 24 et 25 mars 2011 a effectué une révision de l'article 136 du TFUE selon la procédure simplifiée prévue par le Traité sur l'UE¹. Le texte ajouté à cet article concerne les pays de la zone euro. Il autorise explicitement les Etats membres à aider les pays dont les difficultés risquent de mettre en cause la stabilité de la zone euro. Par contre, l'UE qui avait acquis le droit de renflouer les pays européens dans le cadre du MESF perd ce droit, ce qui rétablit partiellement le champ d'application de la clause de non renflouement de l'article 125 du TFUE. Les aides financières accordées dans ce cadre sont « subordonnées à une stricte conditionnalité ».

Le MES est de nature intergouvernementale. En effet, son capital de 700 milliards d'euros est formé par les apports des Etats représentant 80 milliards d'euros à verser en 5 annuités et par une combinaison de capital engagé exigible et de garanties apportées par les Etats membres pour 620 milliards d'euros. Les Etats participent au capital du MES selon la clé de répartition du capital de la BCE corrigée par la prise en compte

¹ Voir les modalités de fonctionnement du MES dans l'annexe II du document suivant : Conseil européen, « Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 », Bruxelles, 20 avril 2011.

de l'importance économique des pays participants. De plus, les principales décisions qui sont prises au sein du MES par le conseil des gouverneurs constitué par les ministres des finances des pays de la zone euro, le sont à l'unanimité de ses membres. Enfin, comme le note R. Rochas ², le MES est une institution juridiquement distincte de celles de l'UE, car elle relève du droit international public et non du droit de l'Union. Mais les institutions de l'UE interviennent dans le fonctionnement du MES. C'est ainsi que l'application du programme d'ajustement macroéconomique exigé par le MES en contrepartie de leurs aides aux pays bénéficiaires doit être surveillée par la Commission européenne. Mais, c'est le conseil d'administration du MES qui décidera, sur la base du rapport de la Commission, de débloquent ou non une nouvelle tranche de l'aide ³. Quant à la composition du plan d'ajustement, elle est spécifiée par la Commission en relation avec la BCE et le FMI. C'est dans ce cadre que Chypre a pu obtenir une aide de 10 milliards d'euros en 2013.

Le MES a été doté initialement d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros à laquelle peuvent s'ajouter un montant de 240 milliards non utilisé par le FESF. Il fournit des aides dont certaines sont analogues à celles du FESF en association avec le FMI : financement complet des pays demandant un programme d'aide, lignes de crédit et achats de titres publics pour éviter des crises de liquidité de pays n'ayant pas de programme d'aide, recapitalisation directe des banques en difficulté, alors que le FESF ne pouvait faire cette opération qu'indirectement.

On peut noter que le FMI est étroitement associé à l'activité du MES et certaines de ses procédures sont prises comme références. C'est ainsi qu'une participation privée aux opérations d'aide du MES peut être envisagée conformément à la pratique du FMI ⁴. De plus, aucune consultation du parlement européen et des parlements nationaux n'est prévue pour les initiatives du MES. Tout au plus, le parlement européen est informé de ces initiatives.

² R. Rochas, « Les surprises du mécanisme européen de stabilité », *L'Observatoire de l'Europe*, 8 novembre 2011.

³ L'ensemble des relations entre les institutions de l'UE et le MES est analysé par R. Rochas, loc.cit.

⁴ Dans le cadre du plan d'aide à Chypre, les actionnaires de la seconde banque de l'île mise en faillite, ainsi que les détenteurs de ses obligations et les déposants non assurés au-delà de 100.000 euros, subiront des pertes importantes, dans le cadre de la liquidation de la banque prévue par le plan.

2. Les incidences du renflouement des États sur les finances publiques

Une partie de l'opinion publique et des médias européens, notamment dans les pays du nord, a mis en cause la solidarité qui fonde les interventions européennes en faveur des pays en difficulté et a dénoncé les effets négatifs supposés de ces aides sur les finances publiques de leurs pays. Ces opinions se fondent en partie sur la croyance que les aides européennes sont fournies sous la forme de dons, alors qu'elles constituent des prêts portant intérêts et nécessitant des remboursements. Elles entraînent donc une hausse de l'endettement des États bénéficiaires et le paiement de leurs intérêts amplifie leurs déficits budgétaires.

Les aides bilatérales accordées par les pays européens à la Grèce avant l'instauration du FESF sont financées par des emprunts de ces États pour un montant correspondant à leurs parts dans le capital de la BCE. Cela augmente leur endettement brut et leurs créances sur les pays bénéficiaires de l'aide. Leurs déficits budgétaires sont affectés par le paiement des commissions et des intérêts créanciers et débiteurs.

Les effets des renflouements assurés par le FESF sur les finances publiques des pays qui ont participé à ces opérations diffèrent de ceux résultant des aides bilatérales. Ils peuvent être spécifiés sur la base du communiqué d'Eurostat sur les modalités d'enregistrement comptable des opérations du FESF ⁵. Selon ce texte, le montant de la dette émise par le FESF pour financer l'aide à un pays membre de la zone euro est réparti dans les comptes des États qui ont apporté leur garantie au prorata de leur part de garant dans chaque opération. De ce fait la dette publique brute de chaque État augmente du montant de la garantie. Quant aux prêts accordés par le FESF, ils sont répartis de la même façon entre les États garants dont la hausse des dettes est ainsi compensée par celle de leurs créances. De cette façon, la dette nette de ces États reste inchangée.

La hausse des garanties qui correspond à celle des endettements bruts des États garants n'a pas d'effet sur les déficits budgétaires de ces États, puisqu'elle n'entraîne pas de charges d'intérêts supplémentaires. Ces déficits ne risquent d'être accrus que dans le cas où les pays bénéficiaires des aides ne sont plus en mesure d'honorer leurs engagements. Le risque de défaut d'un pays bénéficiaire pour un État garant est parfois suresti-

⁵ Eurostat, « Nouvelle décision méthodologique d'Eurostat sur le déficit et la dette. Enregistrement des opérations de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière », *Communiqué de presse*, 27 janvier 2011.

mé, parce que l'on confond la garantie maximale qu'il faudrait honorer si le FESF utilisait sa pleine capacité d'aide et la garantie fournie pour les aides effectivement réalisées⁶.

A la différence des opérations du FESF, celles du nouveau MES n'augmenteront pas les dettes publiques des participants au mécanisme de renflouement. Seuls leurs apports au capital du MES influenceront leurs finances publiques, sauf en cas d'une défaillance d'un pays bénéficiaire de l'aide qui entraînera une perte accroissant les déficits budgétaires des participants au MES.

Grâce aux garanties des Etats, le FESF a pu placer ses émissions de titres à un taux d'intérêt proche de 3 %, mais ces ressources ont été prêtées à la Grèce, au Portugal et à l'Irlande à un taux compris entre 5 et 6 %. Cette différence de taux est considérée comme une rémunération des garanties apportées par les participants au FESF. Elle réduit le déficit public de ces pays conformément au mode d'enregistrement préconisé par Eurostat. A cet avantage s'ajoute, notamment pour l'Allemagne et la France, celui qui résulte de la baisse de son coût de financement sur les marchés internationaux depuis 2009. En effet à la suite de la défiance suscitée par les crises économiques et financières de certains pays européens, les capitaux ont afflué vers des pays considérés comme plus sûrs. C'est ainsi que l'Allemagne a bénéficié d'une baisse du taux d'intérêt de 2,66 % en 2009 à 0,95 % en 2012 pour ses emprunts à 6 ans qui correspond à la maturité moyenne de la dette allemande. Elle a ainsi économisé environ 60 milliards d'euros, selon une estimation approximative⁷. Quant à la France, elle a pu économiser environ 38 milliards d'euros grâce à la baisse de son taux d'intérêt à 6 ans de 2,91 % à 1,97 % au cours de la même période.

Par contre, les taux d'intérêt imposés aux bénéficiaires des aides pèsent lourdement sur les finances publiques de ces pays. Leurs montants excessifs, compte tenu des taux de croissance économique de ces pays, ont parfois été perçus comme l'expression d'une volonté de sanctionner des Etats considérés comme laxistes. A ces effets négatifs sur les budgets de ces Etats s'ajoutent ceux qui résultent de la baisse des recettes fiscales provoquée par la réduction de l'activité économique et le chômage de masse qu'entraînent les conditions sévères d'ajustement macroéconomique imposées aux Etats bé-

néficiaires des aides. Afin d'aider les pays en difficulté à accéder de nouveau aux marchés financiers internationaux, la BCE a entrepris une politique d'achats de titres de ces pays. Ces achats s'effectuent sur les marchés secondaires des titres publics, d'échéances comprises entre un et trois ans. Ils sont destinés à répondre aux craintes des opérateurs financiers d'un effondrement de la zone euro. Ils permettent de peser sur les taux d'intérêt que les pays en difficulté doivent supporter pour le financement de leurs déficits budgétaires. Ces achats sont effectués à condition que les Etats bénéficiaires aient demandé une aide du MES, ce qui les oblige, pour obtenir cette aide, à se soumettre aux programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles imposés par le MES.

3. Les aides au système bancaire

Face à la crise du secteur financier qui s'est développée à partir de 2008, les Etats européens ont dû soutenir leurs banques pour maintenir la confiance de leurs clients et pour permettre à ces institutions de continuer à fournir des crédits à l'économie. La Commission européenne est chargée de contrôler ces opérations pour assurer une certaine coordination et pour garantir la concurrence dans le marché européen. De 2008 à octobre 2012, elle a autorisé des aides d'un montant de 5058,9 milliards d'euros dont un tiers environ a été utilisé effectivement⁸. La majeure partie de ces aides est consacrée aux garanties apportées aux banques. Le reste est destiné à leur recapitalisation, à des injections de liquidités et au sauvetage d'actifs dépréciés. On peut noter que certains Etats ont fourni un effort de soutien nettement plus important en faveur du sauvetage de leurs banques que pour le soutien solidaire des Etats en difficulté. C'est ainsi que l'Allemagne a consacré environ 600 milliards d'euros à ses banques, alors qu'elle concédait avec réticence 200 milliards au FESF sous forme de garantie⁹.

Une partie des soutiens des Etats à leurs banques a été financée indirectement par le FESF et le MESF qui ne sont pas autorisés à renflouer directement les banques européennes en difficulté. Ces mécanismes fournissent les ressources financières nécessaires à de telles opérations aux Etats qui les utilisaient pour sauver leurs banques. Mais pour obtenir les prêts du FESF, les Etats doivent accepter la cure d'austérité qui leur est imposée comme pour les aides destinées uniquement à renflouer leurs finances publiques. De cette façon, les citoyens doivent supporter le

⁶ S. Fernandes et E. Rubio, « Les coûts budgétaires de la solidarité dans la zone euro : clarifications et mise en perspective », *Notre Europe, Les Brefs*, n°35, mai 2012.

⁷ I. Couet, « L'aide à la Grèce ne coûte rien à l'Allemagne et très peu à la France », *Les Echos*, 22 et 23 juin 2012.

⁸ Commission Européenne, *Rapport sur les aides d'Etat accordées par les Etats membres de l'UE*, Bruxelles 21 décembre 2012.

⁹ S. Fernandes et E. Rubio, loc. cit., p.8.

coût économique et social du sauvetage de leurs banques. C'est ainsi que l'aide de l'UE et du FMI accordée à l'Irlande a bénéficié à l'Etat pour 60 % et aux banques pour le reste. Quant à l'Espagne, elle a demandé une aide pour sauver ses banques, ce qu'elle a obtenu sans devoir cependant se soumettre à de nouvelles mesures d'austérité, car l'UE et le FMI ont considéré que les efforts volontaires déjà faits étaient suffisants.

Les aides accordées par les Etats à leurs banques augmentent leur endettement public brut si elles prennent la forme de garanties et leur déficit budgétaire, notamment si elles constituent des injections de liquidité. Mais, sauf dans des cas particuliers, comme celui de la banque franco-belge Dexia, les Etats peuvent tirer un profit de leurs opérations d'aide. C'est ainsi que le soutien de la France à ses banques n'a pas seulement été remboursé très rapidement, mais elle a aussi engendré des recettes publiques de 3 milliards d'euros au titre des versements d'intérêt et de rémunération des garanties apportées aux banques.¹⁰ Par contre, seules les banques ont bénéficié de l'accroissement des cours de leurs titres acquis grâce au concours de l'Etat.

En plus des aides des Etats, les banques ont bénéficié d'une politique monétaire généreuse comportant des mesures non conventionnelles. En effet, la BCE s'est engagée à accorder toutes les liquidités demandées par les banques à un taux fixe et bas et à accepter comme garantie des titres de plus faible qualité qu'en l'absence de crise. Il s'agit ainsi de donner les moyens aux banques de continuer à distribuer des crédits malgré la paralysie du marché interbancaire due à la crainte de chaque institution que les autres ne soient pas en mesure de rembourser les emprunts à cause de l'importance des actifs toxiques dans leurs bilans. L'acquisition de ces ressources par les banques n'a pas abouti à un accroissement important des crédits à l'économie à cause du renforcement des conditions imposé par les banques à leurs clients et de la faiblesse de la demande de crédit due à la mauvaise conjoncture. Une partie de ces liquidités a notamment alimenté des opérations sur les marchés financiers, comme les achats d'obligations émises par certains Etats à des taux nettement plus élevés que le taux de refinancement bancaire. Elles permettent également aux banques de rembourser leurs propres dettes. Le reste est placé sous forme de réserves excédentaires auprès de la BCE malgré un taux de rémunération

faible, ce qui traduit le maintien d'une défiance envers les opérations interbancaires.

Le principe des aides publiques aux banques privées est parfois contesté en vertu d'une règle de fonctionnement d'une économie de marché selon laquelle il convient de faire appel en priorité aux actionnaires et aux créanciers de premier rang d'une entreprise privée pour la sauver de la faillite. Or, en recourant uniquement à l'aide publique pour sauver des banques nationales, on semble plutôt les décharger de cette responsabilité. Ce n'est que dans le cas du traitement des difficultés bancaires chypriotes que les créanciers des banques ont été mis à contribution¹¹.

4. Conclusion

L'analyse des effets des renflouements opérés dans le cadre du FESF et du MES montre que le coût financier de la solidarité pour les pays contribuant à ces aides sont généralement surestimés par une partie de l'opinion publique et des médias. Par contre, le coût économique et sociale de l'application des conditions d'attribution de ces aides pour la population des pays bénéficiaires semblent très sous évalués, notamment par les membres de la troïka (UE, BCE, FMI) qui imposent ces mesures.

Le MES qui constitue désormais l'institution permanente de renflouement des pays européens en difficulté possède une efficacité potentielle importante grâce à sa capacité financière élevée et à la diversité de ses domaines d'intervention. Il ne faudrait cependant pas que les crises touchent des pays importants, comme l'Italie et la France, ce qui pourrait largement dépasser sa capacité financière d'intervention. L'instauration du MES complète les dispositifs adoptés récemment pour renforcer le pacte de stabilité et de croissance avec le pacte budgétaire et les paquets législatifs du *six-pack* et du *two-pack*¹². En effet, ces dispositifs encadrent strictement les politiques budgétaires nationales et spécifient les sanctions en cas de détérioration trop importante de leurs finances publiques et le MES imposent des conditions très sévères à ces pays s'ils de-

¹¹ Le démantèlement de la Popular bank a entraîné une perte importante des détenteurs d'obligations et de dépôts non assurés supérieurs à 100 000 euros. Cette opération a mis en difficulté non seulement les déposants étrangers de liquidités d'origines douteuses, mais aussi un certain nombre d'entreprises chypriotes. Elle a également suscité la crainte des investisseurs d'une extension de telles mesures à l'ensemble des pays de l'UE.

¹² Voir D. Broussolle, « Le renforcement de la discipline budgétaire dans la zone euro, gouvernance contre gouvernement économique ? », Bulletin de l'OPEE, 2012, n°26, p.11-18."

¹⁰ S. Rolland, « Les banques françaises s'acquittent de leur dette envers l'Etat », *La Tribune*, 25 février 2011.

mandent son aide parce qu'ils ne peuvent pas se financer sur les marchés internationaux à des conditions raisonnables. Le corset législatif ainsi imposé aux États risque de rendre difficile les adaptations nécessaires à des événements imprévus, comme celles pratiquées par l'instauration des mécanismes de renflouement d'urgence. De ce fait, ce corset aura un rôle préventif en période normale, mais devra être assoupli en période de crise comme l'ont été certaines mesures prévues dans le traité de Lisbonne, dans le pacte de stabilité et de croissance et dans la pratique de

la BCE pour faire face aux effets de la crise à partir de 2009.

L'établissement du MES ne complète pas seulement les mesures de discipline budgétaire adoptées récemment. Il renforce également l'évolution des institutions européennes dans une perspective intergouvernementale, ce qui traduit une vision de l'avenir de l'UE qui n'est probablement pas partagée par ceux qui espèrent l'émergence d'une union économique et politique fédérale.

La politique monétaire par le gonflement des bulles

Meixing Dai*

Certains observateurs affirment que les bulles réapparaissent dans les prix des actifs financiers et réels avec une plus grande intensité qu'en 2007. La plupart des banquiers centraux ne sont guère inquiets, ce qui est étonnant surtout après la grande crise systémique de 2008 résultant de l'éclatement des bulles immobilières et financières. Veulent-ils jouer au pompier pyromane ? Il est fort probable qu'ils n'ont pas le choix en raison des caractéristiques et du rôle du système financier façonné par les libéralisations et innovations financières depuis les années 1980.

Les marchés financiers et immobiliers de nombreux pays sont actuellement euphoriques. Les indices boursiers américains dépassent les sommets de 2007 grâce à Ben Bernanke, le président de la Réserve fédérale (Fed), qui est couvert d'éloges pour avoir sauvé l'économie américaine de la pire crise depuis le krach boursier de 1929 à l'aide de l'assouplissement quantitatif (« *quantitative easing* » ou QE) et des achats d'actifs à grand échelle (« *Large scale asset purchases* » ou LSAP). Les records inscrits par le Dax allemand et la vigueur retrouvée d'autres indices européens durement touchés par la crise de l'euro entre 2010 et 2012 témoignent d'une grande confiance des marchés financiers dans la capacité du président de la BCE, Mario Draghi, à mettre en œuvre les mesures de politique monétaire suffisantes pour éviter l'éclatement de l'UEM, y compris les fameuses opérations monétaires sur titres (« *Outright monetary transactions* » ou OMT). Après avoir connu une forte chute, les prix immobiliers britanniques sont remontés au-dessus du niveau de 2007 dans un contexte d'achats massifs d'actifs par la Banque d'Angleterre. L'indice Nikkei, stimulé par des achats massifs de la dette de l'Etat par la Banque du Japon, s'offre un rebond ahurissant depuis la fin 2012, ignorant le risque qu'induirait une dette publique brute s'élevant à 245 % du PIB en 2013. Beaucoup de pays émergents profitent de l'abondance de liquidités en provenance des pays développés et voient les prix de leurs actifs boursiers et immobiliers se trouver au beau fixe.

Il est difficile de soutenir que ce type de situation puisse continuer sans générer une crise financière grave dans un futur proche. L'état d'insouciance des marchés financiers et immobiliers indique qu'on pourrait peut-être accorder maintenant un crédit raisonnable aux Cassandre, dont

les avis divergent entre l'affirmation que tout le monde sait que les banques centrales gonflent les bulles et la prophétie que les bulles de crédit et des prix des actifs se formeraient dans les deux ans¹. La question est de savoir pourquoi les banques centrales et les gouvernements ne s'en soucient guère sachant qu'ils auront du mal à gérer une prochaine crise « mammoth » ayant des conséquences encore plus graves que celles de la grande crise systémique de 2008 vu le gonflement excessif des bulles actuelles dans certains pays².

1. Les bulles spéculatives et la politique monétaire : une liaison dangereuse

Quiconque a observé l'évolution des politiques monétaires et des prix des actifs aura remarqué qu'il y a une relation étroite entre les bulles spéculatives et la politique monétaire depuis les années 1980³. Cette relation est particulièrement remarquable aux États-Unis.

¹ Voir l'intervention de Philippe Béchade sur BFMTV le 31 juillet 2013, et Nouriel Roubini, « Les pièges qui attendent la Fed quand les taux remonteront », *Projet Syndicate*, 4 avril 2013, les Echos. Paul Krugman affirme l'absence de bulles dans l'article "Bernanke, Blower of Bubbles ?", *The New-York Times*, 9 mai 2013. Voir, pour une revue des avertissements majeurs, Paul B. Farrell, "Doomsday poll : still a 98 % risk of 2014 stock crash. Commentary : Psychological realities as new year dawns end irrational exuberance," *Marketwatch*, 18, décembre 2013.

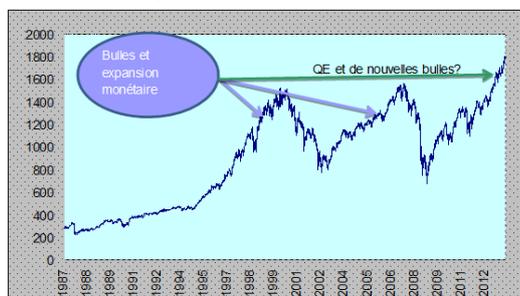
² Andy Xie (2013), "Heading towards a Cliff," *CaixinOnline*, 5 novembre 2013.

³ Michael D. Bordo & John Landon-Lane (2013), "Does Expansionary Monetary Policy Cause Asset Price Booms ; Some Historical and Empirical Evidence," *NBER Working Papers* 19585.

* Université de Strasbourg (BETA)

Le graphique 1 représente l'évolution de l'indice Standard & Poor 500 (S&P 500) composé des actions des 500 sociétés cotées aux États-Unis depuis 1987. Il illustre trois épisodes de hausses spectaculaires de cet indice, qui sont concomitantes à une politique monétaire très accommodante. Les deux premiers épisodes étaient suivis par une crise.

Graphique 1 : L'évolution de l'indice Standard & Poor 500 depuis 1987



Source de données : La banque de réserve fédérale de Saint-Louis, États-Unis.

L'épisode 1997-2000 et une partie de l'épisode 2003-2007 coïncident avec le mandat d'Alan Greenspan à la présidence de la Fed (août 1987 – janvier 2006). Celui-ci est reconnu pour avoir évité une grande crise financière qui aurait pu arriver suite au célèbre krach du 19 octobre 1987 où l'indice Dow Jones a chuté de 22,6 % en une seule journée, et pour avoir offert le fameux « put de Greenspan » depuis cette date⁴.

La crise de l'an 2000 qui correspond à l'éclatement des bulles Internet était suivie par une récession relativement bénigne car les banques n'étaient pas impliquées. La politique monétaire extrêmement laxiste adoptée après cette crise avait non seulement stimulé une bulle boursière mais également une bulle de crédit associée à une bulle immobilière.

Le consensus est que le maintien du taux d'intérêt trop bas pendant trop long temps au début des années 2000 avait créé une bulle de crédit et était donc responsable de la crise financière globale de 2008. L'implication des banques dans les bulles immobilières a rendu la situation financière et économique très périlleuse, ce qui a conduit certains commentateurs à appeler la crise systémique de 2008 la pire crise depuis celle des années 1930 et la grave récession qui l'avait suivie la « Grande Récession » par référence à la « Grande Dépression ».

2. De nouvelles bulles spéculatives en gestation

⁴ En offrant implicitement une option de vente (« put »), la Fed sous la direction de Greenspan est donc prête à sauver les institutions financières et bancaires en injectant massivement des liquidités en cas de crise financière.

La Fed, après avoir réduit le taux d'intérêt à zéro fin 2008, a dû lancer plusieurs vagues de LSAP pour sauver les grandes institutions financières et bancaires, sécuriser le financement du gouvernement fédéral confronté aux déficits budgétaires abyssaux, stabiliser les marchés financiers, et aider l'économie qui peine à se redresser⁵. En vue de gérer les anticipations des agents privés, la Fed a annoncé en août 2011 le maintien des taux d'intérêt bas jusqu'à une date lointaine et sans cesse repoussée depuis. En décembre 2012, la Fed a conditionné la hausse des taux d'intérêt à un taux de chômage de moins de 6,5 % et à un taux d'inflation anticipé à deux ans supérieur à 2,5 %. Les communications du président et des membres de la Fed sont particulièrement actives et très favorables aux hausses des cours boursiers depuis mars 2009.

Entre septembre et novembre 2008, la Fed a accru les facilités de liquidité aux institutions financières et bancaires de \$260 à \$1400 milliards. Cela n'avait pas suffi pour rassurer les marchés boursiers. Il fallait attendre l'annonce du 18 mars 2009 du premier programme LSAP (QE1) visant à acheter, entre mars 2009 et mars 2010, \$1250 milliards de titres de crédits hypothécaires, \$300 milliards de titres du Trésor et \$200 (\$175 réalisés) milliards de titres des agences publiques, pour voir les indices boursiers rebondir vigoureusement. Entre l'annonce et fin mars 2010, le S&P 500 s'est accru de 47,23 %, passant de 794 à 1169 points.

Insatisfaite d'un rythme de croissance lent, la Fed annonçait le 3 novembre 2010 des achats, jusqu'à fin juin 2011, de \$600 milliards de titres du Trésor (entre 2,5 ans et 10 ans), soit \$75 milliards par mois, en plus des achats de remplacement des titres arrivés à maturité (QE2). Au cours de cette période, le S&P 500 passait de 1198 à 1320 points, soit une hausse de 10,18 %.

Face à la faiblesse du marché du travail, la Fed avait mis en place le 21 septembre 2011 les opérations « Twist » consistant à acheter \$400 milliards des titres à long terme du Trésor jusqu'à fin juin 2012 en vendant un montant équivalent des titres à court terme. La Fed avait dû les prolonger à fin 2012 et avait ajouté \$267 milliards. Craignant une croissance insuffisante pour améliorer le marché du travail et considérant que l'inflation serait plus faible que l'objectif de 2 %, la Fed annonçait en septembre 2012 un achat mensuel de \$40 milliards de titres de crédits hypothécaires et en décembre 2012 un achat mensuel de \$45 milliards de titres à long terme du Trésor pour une durée indéterminée (QE3). En octobre 2013, la Fed a agréablement surpris les opérateurs financiers en ne réalisant pas leurs

⁵ Marc Labonte (2013), "Federal Reserve : Unconventional Monetary Policy Options," CRS, USA.

anticipations d'une baisse du montant mensuel d'achats d'actifs, propulsant plusieurs indices boursiers américains au plus haut historique malgré le risque de fermeture partielle du gouvernement fédéral et l'absence de l'accord entre les Partis démocrate et républicain pour relever le plafond de la dette publique. Entre le 21 septembre 2011 et fin novembre 2013, le S&P 500 est propulsé de 1167 à 1807 points, soit une hausse de 54,84 %, avec des périodes de consolidation à peine visibles (graphique 1).

Le graphique 1 montre que ces mesures ont porté ou au moins accompagné la hausse presque continue du S&P 500 depuis mars 2009, dépassant, depuis mars 2013, le record atteint en 2007, qui incluait clairement une grosse bulle. Les hausses récentes sont dues principalement à l'augmentation du ratio cours/bénéfices des valeurs composant l'indice S&P500, qui atteint 24,6 fin octobre 2013 selon les données collectées par le prix Nobel de l'économie Robert Shiller, soit 41 % au dessus de la moyenne historique. D'après lui, un tel niveau atteint par ce ratio est élevé mais pas encore alarmant et les indices boursiers peuvent aller beaucoup plus haut⁶. D'autres ne sont pas de cet avis et pensent que la Fed qui a causé l'apparition des bulles sur les marchés financiers devrait agir dès maintenant en réduisant les achats d'actifs⁷.

3. Les incitations des banques centrales à laisser gonfler les bulles

Le principal objectif d'une banque centrale est de maintenir la stabilité des prix et donc la valeur réelle de la monnaie dans le temps, en maintenant une inflation faible et stable des prix des biens à la consommation. Dans cette perspective, le ciblage de l'inflation flexible est, selon le consensus formé avant 2007 parmi les économistes et les banquiers centraux, la meilleure stratégie monétaire. Il reflète bien la primauté de l'inflation comme objectif ultime de la politique monétaire et accorde à la banque centrale la possibilité d'arbitrage efficace à court terme entre les objectifs de stabiliser l'inflation et la production du fait que les décisions des agents privés sont soumises aux rigidités nominales. La rigidité des prix à court terme implique qu'en manipulant le taux d'intérêt nominal à court terme, la banque centrale peut modifier le taux d'intérêt réel et donc le prix relatif de la consommation

présente par rapport à la consommation future afin d'induire la variation désirée de la demande globale. Etant donné le caractère transitoire des fluctuations de l'inflation et de la production, ces agents, aptes à former des anticipations rationnelles, croient que l'objectif d'inflation annoncé par la banque centrale se réalise en moyenne sur le moyen et long terme à condition qu'elle soit crédible, indépendante et transparente dans sa communication avec le public.

Paradoxalement, une politique monétaire menée dans le cadre du ciblage de l'inflation est supposée pouvoir négliger les marchés de la monnaie et du crédit. Ces marchés ne sont plus primordiaux pour la conduite de la politique monétaire mais comme des accessoires qui, une fois le taux d'intérêt fixé, déterminent les quantités de monnaie et de crédit. Admettant la capacité des marchés financiers à transmettre efficacement les effets de la politique du taux d'intérêt à l'économie, la banque centrale ne cherche plus à stabiliser l'offre du crédit, les prix des actifs, et les déséquilibres externes. Elle prend en compte les informations fournies par ces variables dans la décision du taux d'intérêt qu'en fonction de leur impact sur l'inflation future.

Or, l'avènement de l'économie de marchés financiers, suite aux libéralisations financières depuis les années 1980, implique que les prix des actifs jouent un rôle essentiel dans la transmission de la politique monétaire. Une hausse des prix des actifs affecte favorablement la croissance en stimulant la demande globale via les canaux suivants : 1) Les ménages constatant une hausse du patrimoine consomment plus (effet de richesse) ; 2) Les détenteurs (ménages ou entreprises) des actifs servant comme garanties peuvent emprunter davantage pour consommer ou investir ; 3) Les sociétés cotées ou non lèvent plus facilement des fonds via l'émission des titres pour investir ; 4) Les banques ayant beaucoup d'actifs dans leur bilan engrangent des plus-values et renforcent leurs fonds propres, ce qui leur permet de prêter davantage, d'autant plus qu'elles utilisent des effets de levier élevés ; 5) L'État perçoit des impôts sur les plus-values et des taxes sur les transactions supplémentaires, et peut se financer à bas coûts en cas de forte hausse des prix des obligations publiques à moyen et long terme, ce qui lui permet de disposer de plus de marge de manœuvre pour conduire la politique budgétaire.

Il convient de souligner que la hausse des prix des actifs provoque une redistribution de richesse entre les agents économiques. Ceci est largement amplifié par les mesures de politique ultra-accommodantes. Un tel festin profite surtout aux institutions financières et bancaires, et

⁶ William L. Watts, "Robert Shiller : Stocks high but not 'alarming'", *Marketwatch*, 30 octobre 2013.

⁷ Voir <http://finance.yahoo.com/blogs/hot-stock-minute/poll-fed-start-taper-stimulus-now-125524811.html>.

aux détenteurs des actifs les plus risqués. Les autres doivent attendre leur tour ou ont tout à perdre. Dans les pays peinant à retrouver une croissance forte malgré ces mesures, nombreux sont les chômeurs attendant un emploi et les salariés espérant une hausse de salaire réel. Les épargnants ayant des dépôts bancaires et des actifs à taux de rendement réel anormalement faibles subissent une « répression financière » orchestrée par les banques centrales via des manipulations des marchés comme les achats massifs d'actifs et la fixation du taux d'intérêt directeur à un niveau nominal égal à ou proche de zéro.

Par ailleurs, le cycle financier caractérisé par le gonflement et le dégonflement des bulles génère un risque accru sur les marchés financiers, et aboutit aussi à des redistributions de richesse. Un tel cycle incite les investisseurs à choisir le moment d'entrée et de sortie des marchés d'actifs, et induit donc un transfert de richesse entre ceux qui achètent dans l'euphorie et vendent dans la panique et ceux qui font l'inverse. Il favorise en outre un accroissement des marges sur les produits financiers distribués par les intermédiaires financiers, justifié par la hausse de la volatilité financière, au détriment des entreprises productives et des ménages.

Globalement, dans une économie de marchés financiers, les mesures favorisant la hausse des prix des actifs peuvent avoir un effet positif temporaire sur la croissance. Si les banquiers centraux ne visent pas un objectif de croissance durablement au-dessus du taux de croissance potentiel, ils pourraient se passer des effets de richesse et de bilan liés à la hausse des prix des actifs. Ainsi, le ciblage de l'inflation pourrait mieux fonctionner et le risque d'avoir des bulles spéculatives serait moindre. Il existe des circonstances où les banquiers centraux sont fortement tentés de tolérer, s'il ne s'agit pas de favoriser ouvertement, la formation des bulles des prix des actifs afin de réaliser une croissance au-dessus du potentiel.

Face au manque actuel de dynamisme de la croissance, les banques centrales des pays industrialisés ont une très bonne raison de « pousser » les prix des actifs vers le haut sans craindre la formation de bulles géantes pouvant venir troubler l'économie mondiale⁸. Force est de constater que l'impact sur la croissance des effets de richesse et de bilan liés à la hausse des prix des actifs est faible. Toutefois, les banquiers centraux semblent penser qu'il vaudrait mieux tenter cela que risquer une absence de croissance, même au prix de graves conséquences en cas de retournement des marchés. Ils ont peu d'options

alternatives, vu que les taux d'intérêt directs sont presque au plus bas, et que les politiques budgétaires sont contraintes du fait qu'il est dangereux d'augmenter trop vite la dette publique déjà très élevée. La dévaluation est un jeu à somme nulle voire négative. Une dévaluation compétitive des monnaies nous ramènerait finalement au point de départ et au pire, elle créerait un désordre fort perturbateur pour l'économie mondiale. Seule la Banque du Japon a encouragé les opérateurs financiers à jouer à la dépréciation massive du yen depuis fin 2012, contribuant ainsi à la forte hausse des prix des actions japonaises. La guerre des monnaies n'a pas eu lieu, pour l'instant.

Les faits récents révèlent que le désir des banquiers centraux de gonfler ou de laisser gonfler les bulles pourrait être bien réel car ils sont nombreux à avoir un objectif de croissance très supérieur au potentiel. Certains d'entre eux pourraient avoir un orgueil personnel tel qu'ils veulent achever leur mandat avec une croissance forte sur la période la plus longue possible.

Pour certains commentateurs, on ne doit pas blâmer Alan Greenspan pour la crise financière globale de 2008 car le système financier est tel qu'un banquier central ne peut empêcher l'apparition des bulles⁹. L'intéressé lui-même avoue avoir fait des erreurs mais refuse de « s'excuser pour ne pas être Superman ». Malgré son avertissement contre « l'exubérance irrationnelle (des marchés financiers) » en 1996, sa foi inébranlable dans l'efficacité des marchés financiers fonctionnant sans entrave l'a conduit à laisser développer les bulles immobilières en maintenant le taux d'intérêt à des niveaux trop bas pendant trop long temps après l'éclatement de la bulle Internet (2000-2002). La croyance que la Fed offre gratuitement une option « put de Greenspan » générerait d'importants aléas moraux chez les opérateurs financiers qui, sûrs des secours systématiques en cas de crise, prendraient des risques excessifs, ce qui expliquerait bien les amples variations des prix des actifs dans les années 1990 et 2000.

Il serait très difficile d'ignorer le fait que la croissance des États-Unis et de nombreux autres pays industrialisés sont sur une trajectoire non soutenable sur la période 1995-2007 dans la mesure où le taux moyen de croissance dépasse largement celui de la productivité horaire¹⁰. Aux États-Unis, la croissance s'élevait à 3,1 % par an contre une hausse annuelle de la productivité égale à 2,1 %. Comme la création monétaire et

⁸ William L. Watts, "This is why QE-happy central banks aren't scared of asset bubbles", *Marketwatch*, 31 octobre 2013.

⁹ Rex Nutting, "Stop blaming Greenspan for the market's failures", *Marketwatch*, 28 octobre 2013.

¹⁰ Jean-Hervé Lorenzi et Alain Villemeur (2008), « Croissance, productivité et commerce extérieur : la position française en déclin ? » *Découverte de l'économie* vol. 2, Cahiers français, n° 347.

l'expansion rapide des crédits ne se traduisent pas par une hausse des prix des biens de consommation mais par une inflation des prix des actifs, Alan Greenspan et les autres banquiers centraux n'ont-ils pas voulu trop bien faire en poussant la croissance à un rythme trop élevé ? Le problème est que la croissance basée sur les bulles des prix des actifs s'effondre lorsque ces dernières dégonflent.

Après avoir gonflé fortement la dette publique par le jeu des stabilisateurs budgétaires automatiques, par le sauvetage du système bancaire et par les politiques de relance suite à la crise de 2008, les gouvernements de la plupart des pays industrialisés n'ont plus de moyens financiers pour poursuivre les politiques du type keynésien. Dès lors, l'espérance de retrouver une surcroissance comme sur la période 1995-2007 serait entièrement placée sur les banquiers centraux. Ils ne pourraient donc pas décevoir car il fallait une croissance assez forte non seulement pour créer des emplois, mais aussi pour résoudre l'équation des finances publiques. Grâce à une forte croissance, la dette publique, au lieu d'être un risque, deviendrait maîtrisable. En effet, une forte croissance accroît les recettes fiscales, réduit les besoins du soutien budgétaire à l'économie, et diminue le dénominateur du ratio dette/PIB tout en limitant le risque de hausse du taux d'intérêt liée à la crainte de l'insolvabilité de l'Etat. En plus, une politique monétaire ultra-accommodante permet d'élever l'inflation, actuellement assez faible dans les pays industrialisés, ce qui contribue à réduire le ratio dette/PIB en augmentant le PIB nominal. Or, le rythme normal de croissance de la plupart des économies développées à l'heure actuelle devrait être faible car d'une part la croissance acquise grâce aux bulles devrait se défaire, et d'autre part la croissance de la productivité horaire est faible.

Ben Bernanke ne peut pas accepter que la croissance américaine s'essouffle et reste ensuite à un niveau faible, correspondant au rythme de croissance de la productivité corrigé d'autres facteurs susceptible d'affecter la croissance (y compris l'effet du dégonflement des bulles immobilières). Sa réputation en tant que l'un des meilleurs spécialistes de la Grande Dépression des années 1930 ne lui laisse que peu d'excuses en cas d'une croissance molle. Depuis la sortie de la récession 2008-2009, la Fed vise clairement une croissance au-dessus de 2 %, ce qui dépasse largement le potentiel de croissance à long terme de l'économie des Etats-Unis qui

pourrait être inférieur à 1 %¹¹. Non contente d'offrir une option « put de Bernanke », la Fed semble encourager les prix des actifs à aller au plus haut possible pour doper la croissance via les effets de richesse et de bilan. Peut-on croire sincèrement les inquiétudes exprimées quant au risque de formation des bulles par Ben Bernanke dans son intervention du 10 mai 2013 ? Les craintes quant aux dangers liés au gonflement des bulles exprimées par quelques membres de la Fed pèsent peu face au désir de la majorité qui veut stimuler la croissance pour créer plus d'emplois¹². Pour dissiper les craintes sur les conséquences désastreuses liées au dégonflement des bulles, les banquiers centraux américains rassurent le public et les marchés financiers en prétendant ne pas voir l'évidence des bulles¹³. Ils se conforteraient, peut-être, en pensant que tout dégonflement des prix des actifs ne débouche pas forcément sur une crise, et que le risque de crise est réduit grâce au renforcement de la régulation financière.

Les Etats-Unis ne sont pas seuls dans ce genre de situation. Le prix immobilier du Royaume-Uni, dont la banque centrale a expérimenté les achats d'actifs à grande échelle avant la Fed, est passé à présent largement au-dessus du pic de 2007. Le prix immobilier en France et en Allemagne sont aux sommets dans un contexte du taux d'intérêt bas imposé par la BCE. Les prix immobiliers explosent à la hausse au Brésil, en Chine, en Inde et dans bien d'autres pays émergents. Pour l'instant, aucun banquier central n'avoue publiquement qu'il gonfle volontiers les bulles spéculatives pour assurer la stabilité fi-

¹¹ Robert J. Gordon (2012), "Is U.S. Economic Growth Over ? Faltering Innovation Confronts The Six Headwinds," NBER Working Paper 18315.

¹² Jeremy Stein (2013), "Overheating in Credit Markets : Origins, Measurement, and Policy Responses", at the "Restoring Household Financial Stability after the Great Recession : Why Household Balance Sheets Matter" research symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, Missouri, February 7.

¹³ Dans un entretien publié le 10 novembre 2013 par le Welt am Sonntag, interrogé sur la possibilité d'une nouvelle crise financière comme celle de 2008, Alan Greenspan a été catégorique : « absolument, la question ne se pose même pas ». Le 14 novembre 2013, auditionnée par le Senat américain en vue de sa nomination à la tête de la Fed, Janet Yellen affirme qu'elle ne voit pas actuellement l'évidence des bulles boursières (ce qui a encouragé plusieurs indices boursiers américains à inscrire un nouveau record), tout en soulignant qu'elle est consciente des risques liés aux bulles et que la Fed sous sa direction serait prête à les casser si elles sont observées. A noter que, dans une audition par le Senat en 2010, elle avouait ne pas voir arriver la crise de 2008.

nancière et pour permettre à la politique monétaire de produire les effets désirés sur l'économie¹⁴.

4. Les bulles des prix des actifs et la politique monétaire

Face aux fortes fluctuations des prix des actifs constatées depuis le milieu des années 1990, nombreux sont ceux qui s'interrogent si l'accent mis par la politique monétaire sur les prix des biens est approprié vu l'incidence que les mouvements des prix des actifs peuvent avoir sur la demande globale et les anticipations d'inflation.

Selon un large consensus issu du débat sur le rôle des prix des actifs avant la crise financière globale, il y a trois principes à respecter concernant l'attitude à adopter par les banques centrales vis-à-vis des prix des actifs : 1) Les banques centrales ne devraient pas prendre les prix des actifs comme un objectif de la politique monétaire ; 2) Elles ne devraient pas essayer de faire éclater les bulles ; 3) Elles devraient suivre une stratégie de nettoyage (« *mop up* ») consistant à injecter une quantité suffisante de liquidités après l'éclatement des bulles pour prévenir l'effondrement du système financier et économique¹⁵. Le premier principe est justifié par le fait qu'une banque centrale ne peut prétendre avoir la compétence de spécifier les valeurs d'équilibre des actifs, et ne dispose d'aucun instrument pour contrôler les niveaux des prix des actifs sur le long terme et pour les influencer avec précision à court terme. Le deuxième est un principe de précaution car un dégonflement des bulles mal maîtrisé peut potentiellement causer une catastrophe macroéconomique qui ruinerait la réputation de la banque centrale. Le troisième résulte des expériences des banques centrales des pays industrialisés dans le traitement des crises depuis les années 1980. Il convient d'observer que la stratégie de nettoyage, qui n'entre en jeu qu'en cas de risques supposés de déflation ou de récession, est une approche asymétrique de la gestion des risques macroéconomiques.

Le consensus est basé sur l'hypothèse que les marchés efficients sont capables d'intégrer ins-

tantanément toute information pertinente et de refléter les meilleures évaluations des actifs. Cette hypothèse n'exclut pas que les prix des actifs puissent dévier de leur valeur d'équilibre. Elle exclut simplement la possibilité d'anticiper le sens de déviation et le moment du retour des prix des actifs à l'équilibre. Le consensus est contestable car les opérateurs financiers et les banques ont des perspectives, des responsabilités et des incitations différentes. La logique financière de court terme qui s'impose dans la plupart des établissements financiers et bancaires implique que les opérateurs financiers suivent plutôt la tendance du marché, même si celle-ci est jugée insoutenable à moyen et long terme, en pensant qu'ils peuvent sortir du marché avant les autres si une crise survient. Face à une situation où les opérateurs financiers se ruent vers les actifs après une période prolongée de hausse rapide des prix des actifs, les banquiers centraux ne doivent pas s'abstenir d'exprimer leur inquiétude sur le risque de formation des bulles et de donner aux opérateurs financiers des signaux d'avertissement sous forme de retraits programmés des liquidités si la situation s'empire. En effet, leurs messages contribuent à une évaluation sérieuse des développements sur les marchés financiers et cela sans qu'ils connaissent forcément mieux les valeurs d'équilibre.

La stratégie de nettoyage peut être problématique. En effet, ses premiers succès seraient susceptibles de nous conduire vers des crises beaucoup plus graves. Ce type de sauvetage comporte un aléa moral car il rassure de plus en plus les financiers, ce qui les conduit à prendre des risques excessifs par rapport à leur capacité d'absorber les pertes pouvant en résulter, et peut donc constituer à long terme un danger inéluctable et insupportable pour tout le système économique et financier. Uniquement centrée sur la récession et la déflation induites par une crise financière, cette stratégie risque d'amener la banque centrale à injecter trop de liquidités et à garder les taux d'intérêt trop bas pendant trop long temps. Guidée par une telle stratégie, les banquiers centraux risqueraient d'ignorer les grands événements catastrophiques rares que leurs politiques pourraient générer.

La politique monétaire devrait adopter une approche alternative vis-à-vis des bulles spéculatives, susceptible de prévenir leur formation en amont. Cette approche a pour objectif d'éviter le risque de nous trouver un jour dans un environnement de crise permanente sans une solution viable et efficace de sortie. Dans une telle situation, les gouvernements n'auraient plus les moyens d'agir du fait du niveau élevé de leur dette et de la rigidité des dépenses publiques, et les interventions monétaires conventionnelles et non-conventionnelles ne serviraient qu'à rétablir

¹⁴ Dans son discours du 8 novembre 2013 à une conférence de recherche organisée par le FMI, Larry Summers, ex-candidat à la présidence de la Fed, a prôné l'idée que l'économie mondiale a besoin des bulles pour surmonter la stagnation séculaire afin d'atteindre le plein emploi tant qu'il n'y a pas signe d'inflation. En l'absence de bulles, le taux d'intérêt réel naturel serait négatif. Ceci est de plus en plus vrai probablement depuis les années 1980. Cette idée a soulevé beaucoup d'intérêt parmi les banquiers centraux et les commentateurs.

¹⁵ Otmar Issing (2009), "Asset Prices and Monetary Policy," *Cato Journal* 29(1), 45-51.

une apparence de stabilité financière mais s'avèrent incapables de créer un véritable dynamisme de la croissance économique et d'assurer le contrôle de l'inflation. Ceci est d'autant plus probable que les bulles précédant la future crise sont d'une grandeur exceptionnelle, que l'effondrement des prix des actifs suite à leur éclatement est généralisé, et que le nombre de banques, d'institutions financières et d'autres entités de l'économie ayant vu leur bilan détruit est grand.

Bien que la régulation micro- et macro-prudentielle puisse réduire certains risques liés à la formation des bulles, elle ne peut l'empêcher si la politique monétaire est trop accommodante. Cette dernière constitue la force motrice de la formation simultanée des bulles spéculatives géantes sur plusieurs marchés. La banque centrale a donc un rôle important à jouer dans la prévention des bulles, quitte à ralentir la croissance à un niveau plus réaliste, obligeant ainsi le gouvernement à faire des réformes structurelles pour redynamiser l'économie et à assainir les finances publiques. Cette approche consiste pour la banque centrale à aller à contre-courant des marchés (« *lean against the wind* ») afin de réduire la probabilité de formation de bulles et leur dimension si elles sont déjà formées. Elle permet d'éviter les coûts d'ajustement très élevés pour l'économie dus à l'instabilité financière. Toutefois, la banque centrale ne doit pas fixer un objectif de prix des actifs ni adopter une réaction automatique à leur égard. Avant d'agir, elle doit se faire une opinion sur les origines des bulles et sur l'état de l'économie au moment où ces bulles se forment, ce qui implique qu'une telle approche serait loin d'être simple et que son efficacité ne serait pas garantie à cent pour-cent compte tenu de ses coûts. En tout cas, elle réduirait le risque de laisser en place une politique monétaire accommodante pendant trop longtemps comme ce fut le cas après l'éclatement de la bulle Internet. On peut douter que la Fed et les autres banques centrales qui ignorent cette approche puissent mettre fin à leurs mesures de politique monétaire ultra-accommodantes à temps pour éviter une prise de risque trop excessive des opérateurs financiers et un gonflement outrancier des bulles.

L'application de l'approche à contre-courant peut buter sur les difficultés pratiques liées notamment à la détection des bulles et à l'utilisation de la politique monétaire pour lutter efficacement contre celles-ci. La banque centrale est face à une incertitude considérable sur le rôle macroéconomique des prix des actifs et sur les effets de ses interventions préventives. L'utilité de telles interventions est douteuse si la banque

centrale est incapable de trouver le bon moment d'intervenir. En effet, les expériences montrent que les opérateurs financiers envoûtés par les bulles peuvent ignorer longtemps les hausses tardives du taux d'intérêt. Pour que la frénésie spéculative cesse, il faut une hausse assez brutale du taux d'intérêt. Le dégonflement des bulles qui s'ensuit risque alors d'induire une débâcle du système financier et une récession plus ou moins grave.

5. Est-ce différent cette fois-ci ?

Les opérateurs financiers ont l'habitude de justifier les bulles en avançant des arguments du type « cette fois, c'est différent, ... ». Lorsque le grand public est convaincu par de tels arguments et se rue dans les bulles, ce sera bientôt le début de la crise. L'argent intelligent (« *smart money* »), qui est à contre-courant (« *contrarian* »), considère que le sommet des prix des actifs coïncide avec l'abondance de tels arguments et sort des marchés en ébullition. On constate que ce genre d'arguments commence à émerger ces derniers mois¹⁶. Au lieu de chercher à rassembler les arguments visant à justifier la forte hausse des prix des actifs depuis le printemps 2009, j'analyse ici quelques différences entre la situation actuelle et celle avant la crise financière globale de 2008 du point de vue économique et politique.

Avant la crise de 2008, on constatait une croissance forte dans les pays émergents et une croissance relativement vigoureuse dans la plupart des pays développés. La situation actuelle est contrastée tant dans les pays développés que dans les pays émergents. Aux Etats-Unis, l'économie croît à un rythme annuel de 2 % et cela au prix des politiques monétaire et budgétaires ultra-accommodantes¹⁷. Plusieurs pays de l'UEM peinent à sortir de la récession induite par les politiques d'austérité imposées durant la crise de l'euro, et d'autres connaissent une croissance faible. La perspective de croissance de la zone euro, récemment révisée à la hausse, reste modeste et est soumise à de nombreuses incertitudes. La politique monétaire ultra-accommodante au Royaume-Uni n'a permis qu'une croissance très modérée. La croissance du Japon devenue un peu plus robuste depuis début 2013, suite à la dévaluation forte du yen et à la hausse

¹⁶ Jeff Reeves, "Why this new market high is different?" *Marketwatch*, 31 octobre 2013.

¹⁷ Malgré les coupes budgétaires automatiques, les déficits budgétaires américains resteront à un niveau au-dessus de 4 % (contre 7 % initialement prévus pour 2013 avant les coupes).

spectaculaire des cours boursiers, risque de s'enliser lors du relèvement en avril 2014 de la TVA de 5 à 8 % pour renflouer la caisse publique.

Dans les pays émergents, la croissance, très forte à la sortie de la crise de 2008-2009, s'essouffle dès 2011, ce qui pourrait être annonciateur d'une crise. En fait, outre les bulles de crédit et immobilières, beaucoup d'entre eux ont accumulé des déséquilibres internes et externes majeurs tels que, par exemple, déficits publics, déficits de la balance courante et inflation élevés en Inde, dettes des collectivités locales élevées en Chine, tensions inflationnistes et déficit grandissant de la balance courante associés à une croissance proche de zéro au Brésil.

Au niveau des finances publiques, rares sont les grands pays industrialisés dont la position budgétaire s'est améliorée. De nombreux Etats sont confrontés aux déficits budgétaires élevés voire très élevés six ans après le début de la crise financière globale. La hausse vertigineuse de leur dette, du fait du mécanisme de stabilisateur automatique, des mesures de relance, et des sauvetages bancaires, rend leur équilibre financier extrêmement vulnérable à la survenance d'une nouvelle crise et les prive donc de la possibilité de venir en aide à l'économie et au système financier le cas échéant. En outre, un surendettement public peut être source de la prochaine double crise bancaire et de la dette souveraine, dans la mesure où les institutions financières et bancaires détiennent en masse les dettes des États financièrement « solides » et même les dettes publiques considérées comme spéculatives. Or, plusieurs pays dont le Japon, l'Espagne, l'Italie, la France, ont un ratio d'endettement public dynamiquement instable¹⁸. Les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni qui ont connu une période d'instabilité de leur ratio de dette publique par rapport au PIB sur la période 2008-09 peuvent être de nouveau confrontés à cette situation si une nouvelle crise grave survient. Dans cette perspective, la dette publique japonaise est particulièrement exposée au risque de désolidarisation des institutions financières japonaises vis-à-vis de leur gouvernement. La matérialisation d'un tel événement générerait alors une grande crise longtemps redoutée par les marchés financiers.

Quant à la politique monétaire, elle ne cesse d'être relâchée dans la plupart des pays développés depuis l'été 2008 pour assurer une condition financière stable, donc plus propice au redressement de la croissance. La politique monétaire suit traditionnellement un schéma alternant le relâchement et le resserrement. Le schéma qu'elle suivra dans le futur risque d'être constitué exclu-

sivement du relâchement car la mollesse persistante de la croissance d'après-crise empêche les banques centrales de reconstituer la moindre marge de manœuvre en procédant à un resserrement monétaire. En plus, les banques centrales qui détiennent beaucoup de titres à long terme ne peuvent arrêter leurs programmes d'achat d'actifs car un arrêt provoquerait une remontée violente des taux d'intérêt et les exposerait à des pertes. Les mesures de politique monétaire non-conventionnelles pourraient donc s'éterniser.

Ce problème se pose de manière aigüe à la Fed qui, après avoir versé plusieurs années de suite d'importants montants de plus-values au gouvernement fédéral des Etats-Unis, doit alors supporter des moins-values colossales. Le débat politique (ou plutôt l'absence de consensus) sur les finances publiques américaines et la menace de la mise en faillite du gouvernement fédéral par le Parti républicain commencent à affaiblir le rôle du dollar en tant que devise de réserves. Une dé-dollarisation au profit d'autres devises dont l'euro et le yuan risque de rendre plus difficile le maintien des mesures non-conventionnelles indispensables pour financer les déficits publics des Etats-Unis et pour dynamiser l'économie américaine puisqu'une demande de dollars en baisse oblige la Fed à réduire son offre pour maîtriser l'inflation. Quant à la BCE, elle pourrait être contrainte de mettre en œuvre les OMT car, en cas d'une nouvelle double crise bancaire et de la dette souveraine, les promesses pourraient ne plus suffire.

De nouvelles mesures devraient être introduites si les marchés financiers s'effondraient. Pour les redresser, les banques centrales ne manqueraient pas d'idées et pourraient prendre des mesures telles que l'achat des actions des sociétés cotées (déjà expérimenté par la Banque du Japon) et des crédits des sociétés privées (cette idée circule dans l'UEM et est étudiée par la BCE), et la facilité de financement des banques en contrepartie de l'apport des titres de crédit (« *Funding for Lending Scheme* », appliquée par la Banque d'Angleterre depuis l'été 2012). Par ailleurs, les banques centrales pourraient renforcer la « répression financière » déjà en cours en élevant l'inflation (de manière clandestine ou via sa sous-estimation par les bureaux de statistiques officiels et en faisant baisser les taux d'intérêt nominaux sur la dette publique grâce aux achats massifs des actifs¹⁹). A l'aide des mesures administratives empêchant la fuite des capitaux, la répression financière peut soulager la pression sur les finances publiques. Son efficacité pour re-

¹⁸ Patrick Artus (2013), « Stabilité ou instabilité dynamique du taux d'endettement public », *Flash Economie*, n° 777.

¹⁹ L'idée selon laquelle les bureaux de statistiques manipulent apparaît souvent dans la presse, voir par exemple Anthony Mirhaydari, "The government is wrong : inflation bites," *Marketwatch*, 1er novembre 2013.

dresser la croissance et pour éviter une crise future reste à démontrer.

Le renforcement de la régulation microprudentielle et l'introduction des mesures de régulation macroprudentielle suite à la crise financière globale pour réguler les marchés financiers et les systèmes bancaires (la Loi Dodd-Frank aux Etats-Unis, les accords de Bâle III et leur transcription dans les lois nationales) pourraient ne pas réduire suffisamment la prise de risque par les institutions financières. Certaines régulations, comme le ratio de liquidité, pourraient accroître le risque systémique en encourageant les banques à détenir des obligations d'Etat considérées comme « sûres » mais pouvant s'avérer risquées en cas de crise. Les réformes financières ne règlent pas les problèmes des établissements financiers trop grands ou/et trop connectés pour faire faillite (« *too big or/and too connected to fail* ») qui ont vu leur position renforcée avec la crise. Il est question en Europe, dans le cadre de l'Union bancaire européenne, comme aux Etats-Unis de faire payer les déposants (déjà essayé en mars 2013 par l'UE, la BCE et le FMI à Chypre) et les détenteurs des dettes des grandes banques en faillite afin de réduire les coûts budgétaires d'une crise bancaire pour l'Etat. La question est de savoir si on peut réellement le faire sans provoquer une panique bancaire à grande échelle. En régulant plus fortement le système bancaire officiel, une grande partie des activités les plus risquées pourraient être transférée vers le système bancaire parallèle (« *shadow banking* ») qui échappe toujours à la régulation financière, accroissant ainsi le risque d'instabilité financière.

L'éclatement des bulles immobilières et financières actuelles induit-il à coup sûr des effets désastreux pour l'économie mondiale ? L'un des facteurs importants à considérer est l'implication des banques dans la formation de ces bulles. Si les bulles sont gonflées grâce aux crédits bancaires ou/et si les établissements financiers y sont directement impliqués par leur investissement hasardeux, le risque d'avoir une crise bancaire grave et un désastre pour l'économie mondiale devient réel. Une crise de la dette souveraine au Japon, ou une crise immobilière, financière et bancaire dans plusieurs pays émergents suite aux ajustements nécessaires pour corriger les déséquilibres macroéconomiques, peut déboucher sur des crises aux Etats-Unis et en Europe, et *vice versa*. La solution immédiate consisterait à injecter toujours plus de liquidités pour restaurer une apparence de stabilité financière.

Un autre scénario plausible est que les flux des capitaux sortants des pays développés pratiquant

les politiques monétaires ultra-accommodantes finissent par induire une inflation des prix des biens de consommation galopante dans les pays émergents, car les bulles immobilières qu'ils provoquent conduiraient tôt ou tard à une forte hausse des coûts de la vie et donc des salaires nominaux. La propagation de l'inflation vers les pays développés oblige leurs banques centrales à relever les taux d'intérêt et à arrêter les programmes d'achats d'actifs à grand échelle, voire à procéder aux ventes d'actifs pour éponger les liquidités. En enlevant l'excès de liquidité qui est à l'origine du gonflement des bulles multiples, un tel changement de politique est susceptible de provoquer une crise globale à la fois immobilière, financière, bancaire et de la dette souveraine. Elle serait inédite et donc la plus difficile à traiter car les banques centrales ont perdu la possibilité de manipuler les outils monétaires, au moins dans un premier temps. Il resterait toujours des mesures de politiques extrêmes, comme nationaliser les grandes banques, taxer les déposants et les détenteurs d'actifs, et monétiser la dette publique, parmi d'autres. Dans tous les cas, les perspectives ne semblent guère brillantes car il serait difficile de retrouver une croissance raisonnablement élevée pour que les pays développés puissent surmonter la plupart des difficultés insolubles à l'heure actuelle.

6. Conclusion

Les politiques monétaires ultra-accommodantes entraînent une redistribution de richesse en faveur des détenteurs d'actifs risqués tels que l'immobilier, les actions, et les obligations à moyen et long terme. En mettant en œuvre ces politiques, la Fed et d'autres banques centrales espèrent secrètement que la hausse des prix des actifs produira des effets de richesse et de bilan positifs qui relancera la demande globale et la croissance. Dans cette tentative, les banques centrales semblent avoir oublié (ou ignoré) les leçons tirées des expériences récentes et comptent davantage sur les nouvelles régulations financières pour lutter contre la formation des bulles spéculatives sur les différentes classes d'actifs ainsi que pour minimiser les conséquences désastreuses résultant de leur éclatement ultérieur. Elles auraient une forte incitation à encourager ou du moins à tolérer le gonflement des bulles qui dotent la politique monétaire d'un levier éventuellement puissant pour relancer la croissance. Cependant, ces bulles et les mesures de politique monétaire ultra-accommodantes qui les soutiennent induisent une redistribution de richesse qui n'est pas nécessairement désirable du point de vue du bien-être social.

Force est de constater que les bulles en cours de gonflement dans les pays développés et émergents ne peuvent se maintenir comme une situation d'équilibre. La survenance d'une nouvelle crise financière globale suite à leur éclatement risque d'avoir des conséquences difficilement maîtrisables par les décideurs de politique, d'autant plus que les États ayant accumulé trop de déficits budgétaires durant et après la crise financière globale de 2008 n'auraient que peu de marge de manœuvre et leur surendettement pourraient constituer une source de crise. Le temps

est venu pour les banques centrales de soupeser le maigre gain de croissance pas forcément durable et le risque d'un désastre financier et économique dues respectivement au gonflement et au dégonflement de grosses bulles sur les prix des actifs. S'il n'est pas souhaitable que les banques centrales piquent violemment dans les multiples bulles, elles devraient toutefois ajuster leurs politiques pour permettre à l'air de s'échapper un peu de ces bulles afin d'éviter que celles-ci gonflent trop et éclatent un jour de manière incontrôlable.

La Commission européenne est-elle responsable des excédents commerciaux allemands ?

Eric Rugraff*

« La croissance anémique de la demande intérieure allemande et la dépendance aux exportations entravent le rééquilibrage [de la zone euro] (...). Le résultat, c'est une tendance déflationniste pour la zone euro et pour l'économie mondiale » (Rapport du Trésor américain au congrès des Etats-Unis, 30 octobre 2013, repris dans : le Monde, Economie & entreprises, 16 novembre, p.2).

Depuis 2008, l'excédent de la balance des transactions courantes allemande dépasse les 6 % du PIB ce qui a conduit l'Union européenne à engager récemment une procédure pour déséquilibre excessif. Ces excédents répétés expriment l'« hyper-compétitivité » des exportations allemandes et la faiblesse de la demande intérieure. Ils sont le résultat de l'émergence d'une nouvelle compétitivité-coût de l'Allemagne fruit de réformes entreprises sur le marché du travail à partir de 2003 encouragées par la Commission européenne. Il n'est toutefois pas établi que la faiblesse de la croissance économique allemande au tournant des années 2000 était due à un problème d'offre, en particulier sur le marché du travail. Si les mauvaises performances allemandes en termes de croissance économique étaient en réalité dues à une insuffisance de demande intérieure, alors les mesures de réformes du marché du travail recommandées par la Commission européenne visant à une modération salariale n'ont fait qu'accroître les effets négatifs de la crise de 2007/2008, en déprimant la demande intérieure du seul pays européen qui aurait pu être le moteur de la croissance européenne dans la période actuelle.

Pourquoi un avertissement à l'Allemagne ?

Le 13 décembre 2011, le pacte de stabilité et de croissance renforcé est entré en vigueur avec un nouvel ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire. Ces nouvelles mesures (le « six-pack ») se composent de cinq règlements et d'une directive proposés par la Commission européenne et approuvés par les 27 Etats membres et le Parlement européen. Les nouvelles règles imposent à l'Union européenne

d'engager une procédure pour déséquilibre excessif, avec d'éventuelles sanctions, lorsqu'un Etat connaît des « déséquilibres macroéconomiques ». Une balance des transactions courantes en déficit de plus de 4 % du PIB ou en excédent de plus de 6 % du PIB, trois années de suite, est un « déséquilibre macroéconomique ». Or depuis 2008, l'excédent allemand dépasse les 6 % du PIB¹. Les excédents commerciaux allemands ont fortement augmenté au début des années 2000. L'Allemagne avait un excédent commercial « solide » de près de 45 milliards d'euros, en moyenne annuelle, dans les années 1990. Cet excédent est devenu « exceptionnel » dans les années 2000 : il passe la barre des 100 milliards d'euros en 2002, et représente entre 2003 et 2012 une moyenne annuelle de 160 milliards d'euros (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, décembre 2013).

Cet indicateur de déséquilibre fait partie d'un ensemble d'autres indicateurs tels qu'une dette du secteur privé supérieur à 160 % du PIB, un taux de chômage supérieur à 10 %, etc². C'est pourquoi d'ailleurs, même si le cas allemand focalise l'attention, il n'est qu'un pays parmi seize à l'encontre desquels une procédure d'enquête a été ouverte, de sorte que l'hypothèse de sanctions infligées à l'Allemagne est totalement improbable. Les indicateurs du tableau de bord ont été surtout définis pour que l'UE dispose d'un ensemble de données qui permettent d'assurer une meilleure gouvernance économique de l'UE.

¹ 6,6 % du PIB en 2008, 6,5 % en 2009, 6,1 % en 2010 et 2011 et 6,5 % en 2012 (Eurostat, 2013).

² On trouve désormais un onglet « procédure concernant les déséquilibres excessifs – indicateurs » sur Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database) qui permet d'obtenir les données sur les indicateurs de « déséquilibres excessifs ».

* Université de Strasbourg (BETA).

La balance des paiements courants (ou des transactions courantes) est une partie de la balance des paiements. Elle comprend la balance commerciale et la balance des invisibles (services, revenus, transferts courants) entre un pays et le reste du monde. Dans le cas allemand, c'est la balance commerciale (des marchandises) qui est « trop » excédentaire, c'est-à-dire que l'Allemagne exporterait trop de biens et n'en importerait pas assez. Le reproche fait à l'Allemagne par le Trésor américain et par la Commission européenne ne repose pas sur le côté « offre », c'est-à-dire sur la compétitivité internationale de l'Allemagne, mais sur le côté « demande », à savoir une demande intérieure insuffisante.

Quelle est l'origine des excédents allemands ?

L'origine de l'« hyper-compétitivité » à l'international de l'Allemagne a été présentée dans un précédent article du *Bulletin de l'OPEE* (Rugraff, 2012). Nous avons montré qu'à la traditionnelle performance à l'international de l'Allemagne s'est ajoutée dans la première moitié des années 2000 une forme de compétitivité additionnelle : une nouvelle forme de compétitivité-coût. La compétitivité hors-prix allemande n'a pas changé : elle est inscrite dans l'histoire longue de l'Allemagne³. Ce qui a changé au tournant des années 2000, c'est la compétitivité-coût allemande comparée à celle de ses principaux partenaires européens : elle s'est fortement améliorée. L'indice du coût horaire de la main d'œuvre a augmenté de 16 % entre 2001 et 2011 en Allemagne, alors que sur la même période le coût de la main d'œuvre a augmenté de 34 % en France et de 27 % en moyenne dans la zone euro (calculs effectués d'après Eurostat, 2013). En d'autres termes, l'Allemagne exporte non seulement des produits recherchés par les consommateurs du monde entier, mais en plus elle a su comprimer les coûts de production, de sorte que les prix de ses produits ont augmenté moins vite que ceux de ses principaux concurrents.

Une augmentation modérée des coûts du travail signifie que les salaires ont faiblement progressé, ce qui explique en grande partie l'atonie de la demande intérieure. Par ailleurs, l'investissement public allemand ne contribue pas davantage à stimuler la demande intérieure. Depuis 2001, la formation brute de capital fixe des administrations publiques allemandes n'a que peu

changé, oscillant, annuellement, entre un minimum de 1,4 % du PIB et un maximum de 1,8 % du PIB, alors que sur la même période le même indicateur a varié dans la zone euro-17 entre 2,1 % et 2,8 %. En d'autres termes, la demande finale allemande est atone et l'investissement public allemand n'a pas augmenté et demeure inférieur (en points de PIB) à celui des autres pays de la zone euro. D'autres éléments structurels, et notamment le vieillissement de la population (lié à un très faible taux de natalité), contribuent également à expliquer qu'une part importante du revenu disponible se dirige vers l'épargne plutôt que vers de la consommation.

La nouvelle compétitivité allemande est le fruit des réformes du marché du travail engagées entre 2003 et 2005⁴. Les réformes ont été à l'origine de l'augmentation du poids de l'emploi atypique (intérim, contrats à durée déterminée et mini-jobs⁵), du recours au chômage partiel et de la baisse conventionnelle de la durée du travail et des salaires (voir à ce sujet Allègre, 2012 ; CAE, 2012). Les réformes sur le marché du travail ont conduit à une modération salariale, de sorte que les salaires moyens ont stagné durant le cycle conjoncturel précédant la crise actuelle (Lehndorff, 2012). Les réformes du marché du travail ont été à l'origine de l'émergence d'une nouvelle catégorie de travailleurs, les *working poors* (revenu mensuel inférieur à 940 euros) : ils représenteraient selon la *Hans-Böckler-Stiftung* près de 7,1 % des actifs (cité par Hénard, 2012). En 2010, 7,3 millions d'actifs (soit 22 %) étaient comptabilisés en tant que *Geringverdiener*, avec un salaire inférieur à 9,26 euros brut par heure (Hénard, 2012). En outre, près d'un million de *Geringverdiener* travaillaient plus de 50 heures par semaine. Cette nouvelle forme de compétitivité allemande a permis de réduire le chômage, mais elle s'est accompagnée d'une augmentation de la précarisation et des inégalités.

Comment expliquer ce tournant dans la politique économique allemande ?

Durant près de dix ans, entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000 l'Allemagne a enregistré le taux de croissance économique le plus faible de l'UE. Les performances macroéconomiques de l'Allemagne se sont fortement dégradées au début des années 2000 : entre 2000 et 2003, l'Allemagne connaît trois années

³ L'avantage hors-prix de l'Allemagne est maintenant bien documenté dans la littérature économique et de gestion à travers des études de cas d'entreprises, des études sectorielles ou encore des travaux économétriques (Voir par exemple Fontagné, Freudenberg et Ünal-Kesenci, 1999, Commissariat général au plan, 2001).

⁴ Les implantations massives de firmes allemandes en Europe centrale ont également contribué à la modération salariale en Allemagne (Rugraff, 2004).

⁵ Emplois à temps partiel rémunérés à moins de 400 euros par mois et non soumis aux cotisations sociales.

consécutives de stagnation de la production et un taux de croissance économique proche de zéro. L'Allemagne est considérée dans cette période comme étant « l'homme malade de l'Europe » (The Economist, Juin 1999) et la « lanterne rouge de l'Europe » (Sinn, 2002). Au début des années 2000, la Commission européenne (2002), l'OCDE (2002, 2003) et le FMI (2003) multiplient les rapports et concluent à un problème structurel. La croissance économique allemande serait notamment pénalisée par des dysfonctionnements majeurs sur le marché du travail. Sont notamment montrés du doigt les conditions d'embauche et de licenciement, les négociations de branche, et un système dans son ensemble jugé « corporatiste » et dépassé. Le chancelier Gerhard Schröder présente en 2003 l'« Agenda 2010 » et engage les réformes Hartz (Kiziltepe et Logeay, 2003) qui modifient en profondeur le fonctionnement du marché du travail allemand. Les analyses et recommandations de la Commission européenne ont joué un rôle central dans la mise en place d'une politique de déréglementation du marché du travail conduisant à une modération salariale. L'atonie de la demande intérieure allemande actuelle est le résultat d'analyses et recommandations dans les années 2000 qui ont considéré que la faiblesse de la croissance allemande s'expliquait par des rigidités pesant sur l'offre : comme l'Allemagne souffrait de rigidités structurelles sur le marché du travail, il fallait le réformer pour avoir un marché plus flexible et maîtriser les augmentations de salaires.

Cependant les salaires ne peuvent pas seulement être considérés d'un point de vue coût, ils sont également l'élément central de la demande. La Commission européenne ne peut dès lors reprocher à l'Allemagne d'avoir une demande anémique, alors même que cette anémie est le résultat du fait que l'Allemagne ait accepté de suivre ses recommandations. De même, la Commission européenne ne peut reprocher à l'Allemagne ses excellentes performances à l'international, alors même que ce sont ses recommandations qui sont, en grande partie, à l'origine de la nouvelle compétitivité internationale allemande.

Au début des années 2000, le diagnostic posé par l'OCDE, le FMI et la Commission européenne faisait débat. Les soubassements scientifiques du choix d'une politique de l'offre étaient plus que fragiles : la faiblesse de la croissance allemande était peut être davantage conjoncturelle que structurelle. D'abord, la situation allemande était particulière car elle venait d'être touchée par un choc exceptionnel, celui de la réunification. Le coût de la réunification et les déséquilibres générés (comme par exemple la bulle immobilière

dans les nouveaux Länder dans la seconde partie des années 1990) ont profondément pénalisé la croissance économique (Bilger et Rugraff, 2003). Alors même que certaines études, comme celle de Wurzel (2001), estimaient que la réunification avait contribué à faire sortir l'Allemagne de son sentier de croissance⁶, ces analyses sont passées au second plan au moment de l'application de l'« Agenda 2010 ». De même, le début des années 2000 coïncide avec l'arrivée sur le marché mondial d'un nouveau concurrent, à savoir la Chine. C'est entre 1995 et 2006 que les parts de marché mondial de la Chine augmentent fortement⁷. Dans la mesure où le moteur de croissance allemand est très dépendant des exportations, l'émergence d'un concurrent de la taille de la Chine a momentanément handicapé l'Allemagne avant qu'elle ne s'adapte aux nouvelles règles du jeu.

Ensuite, le lien entre « rigidités du travail » et « taux de chômage » et le lien entre « rigidités du travail » et « faible croissance » étaient, pour le moins, discutables scientifiquement et empiriquement. Dans le rapport sur les perspectives de l'emploi, l'OCDE (1999) ne trouve pas de relation solide et significative entre les restrictions en vigueur sur le marché du travail et le taux de chômage dans les pays de l'OCDE. Logeay (2003) et Kiziltepe et Logeay (2003) estiment que la flexibilisation du marché du travail ne permet pas d'augmenter le taux de croissance, mais permet d'obtenir davantage d'emplois avec la même croissance, c'est-à-dire de jouer sur l'élasticité de l'emploi par rapport à la croissance. Les auteurs trouvent que la courbe de Beveridge, qui est construite avec le taux de chômage en abscisse et le taux de vacances (vacances déclarées par les entreprises/total des actifs) en ordonnée de la courbe, se déplace vers la droite au début des années 1990, tendant à confirmer l'émergence d'un chômage structurel dû à la réunification. Puis tout au long des années 1990 la courbe s'est déplacée vers la partie sud-est signe d'une faiblesse conjoncturelle.

Plus fondamentalement, l'Allemagne ne souffrait peut être pas d'un problème d'offre, mais d'un problème de demande. Certes, les salaires nominaux ont fortement augmenté à la suite de la réunification allemande dans la première moitié des années 1990. Cependant dès 1996, et cela jusqu'à aujourd'hui, l'augmentation des salaires a été modérée.

⁶ L'OCDE estimait que la réunification aurait coûté au moins un tiers du taux de croissance économique à l'Allemagne.

⁷ En 1995, la Chine représentait (en valeur) 2,9 % des exportations mondiales de marchandises et 8 % en 2006.

Entre 1995 et 2003 le coût unitaire du travail (en valeur nominale) a augmenté de 2,8 % en moyenne annuelle puis de 1,5 % entre 2003 et 2012, tandis que la productivité horaire du travail a augmenté de 1,7 % sur la première période et de 1 % sur la seconde période, en moyenne annuelle. La compression des salaires allemands a été engagée dans la seconde moitié des années 1990, et s'est accentuée à partir de 2003. Ainsi, sur la période 2003-2012, l'indicateur de croissance du coût unitaire du travail, qui compare la rémunération par salarié (à prix courants) et la productivité par salarié⁸, a baissé en moyenne annuelle de 0,3 %. En d'autres termes, la part de la création de valeur ajoutée revenant au facteur travail a progressivement diminué depuis le début des années 2000, de sorte que la rémunération des salariés est passée de 53,3 % du PIB en 2003 à 51,6 % du PIB en 2012 (Eurostat, 2013).

En définitive si les mauvaises performances allemandes en termes de croissance et de chômage entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000 étaient dues à une insuffisance de demande intérieure, alors les mesures de réformes du marché du travail recommandées par la Commission européenne visant à une modération salariale allemande n'ont fait qu'accroître les effets négatifs de la crise de 2007/2008, en déprimant la demande intérieure du seul pays européen qui aurait pu être le moteur de la croissance européenne dans la période actuelle.

Bibliographie

Allègre Guillaume, 2012, Marché du travail, inégalité et pauvreté : éléments de comparaison France-Allemagne, *Colloque du CIRAC*, 27 septembre, Paris.

Bilger François et Rugraff Eric, 2003, Les trois chocs de l'économie allemande, *Revue d'Allemagne*, Vol.35(4), pp.471-490, Repris dans *Problèmes Economiques*, 2004, N°2.853, pp.7-16.

Commissariat Général au Plan - Deutsch-französisches Institut, 2001, *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande*, Rapport du groupe franco-allemand sur la compétitivité, La Documentation française, Paris.

Commission européenne, 2002, Germany's growth performance in the 1990s, *Economic Paper*, N°170.

Conseil d'analyse économique (CAE), 2012, *Les mutations du marché du travail allemand*, La do-

cumentation française, <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/102.pdf>

Deutsche Bundesbank, 2013, Monatsbericht, <http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/>

Eurostat, 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Fontagné Lionel, Freudenberg Michael et Ünal-Kesenci, 1999, Trade in technology and quality ladders : Where do EU countries stand ?, *International Journal of Development Planning Literature*, Vol.14(4), pp.561-582.

FMI, 2003, World Economy Outlook, Chapter 4- Unemployment and labour market institutions : Why reforms pay off, April, pp.129-150.

Hénard Jacqueline, 2012, *L'Allemagne : un modèle pour qui ?*, Presse des MINES, Paris.

Kiziltepe Cansel et Logeay Camille, 2003, L'économie allemande, entre faiblesses structurelles et volonté de réforme, *Note du Cerfa*, N°2, Ifri.

Lehndorff Steffen, 2012, German capitalism and the European crisis : part of the solution or part of the crisis ?, In Lehndorff St. (Ed.), *A triumph of failed ideas : European models of capitalism in the crisis ?*, European Trade Union Institute, Brussels, pp.79-102. <http://www.etui.org/Publications2/Books/A-triumph-of-failed-ideas-European-models-of-capitalism-in-the-crisis>

Logeay Camille, 2003, Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit : Stand der wissenschaftlichen Diskussion, *Wochenbericht des DIW Berlin*, N°22, pp.354-360.

OCDE, 1999, Employment Outlook.

OCDE, 2002, 2003, Etudes économiques de l'Allemagne, Paris.

Rugraff Eric, 2004, L'intégration économique entre l'Allemagne et les pays d'Europe centrale, *Revue d'Allemagne*, Octobre-Décembre, Vol.36(3), pp.275-298.

Rugraff Eric, 2012, Le « modèle » de croissance allemand par les exportations est-il généralisable aux autres pays européens ?, *Bulletin de l'OPEE*, N°28.

Sinn Hans-Werner, 2002, Die rote Laterne, *IFO Schnelldienst*, N°23.

Wurzel Eckhard, 2001, The economic integration of Germany's new Länder, *OECD Working Paper*, N°33.

⁸ C'est le rapport entre la rémunération de chaque travailleur et la valeur qu'il produit par son travail.

Les enjeux économiques du brevet unitaire européen

Agnieszka Kupzok*, Julien Pénin**

Avec l'adoption du brevet unitaire européen qui pourrait entrer en vigueur dès le 1er janvier 2014, un nouveau régime de brevet se met en place en Europe. L'objectif de cet article est de présenter les enjeux économiques liés au brevet unitaire européen. Nous insistons aussi bien sur les avantages que sur les inconvénients. Nous montrons notamment que, si le brevet unitaire européen sera source d'économie pour les entreprises déposantes, il n'est pas forcément bénéfique pour tous les pays membres.

1. Introduction

Avec l'adoption du brevet unitaire européen qui pourrait entrer en vigueur dès le 1er janvier 2014, un nouveau régime de brevet se met en place en Europe¹. Ce régime unitaire permettra aux entreprises d'obtenir un brevet unique, valable dans 25 pays membres de l'UE. En l'absence d'un tel système unitaire, une entreprise souhaitant protéger une invention dans tous les pays membres n'a d'autre choix que de gérer un brevet dans chaque pays, avec la multiplication des coûts et des incohérences que cela engendre. En effet, si l'adoption du brevet européen en 1973 a permis d'harmoniser la procédure de demande, elle ne résout pas le problème de la multiplication des titres. A l'issue de la procédure européenne, après un examen unique diligenté par l'office européen des brevets (OEB) à Munich, le demandeur obtient non pas un brevet unique sur l'ensemble des pays membres, mais un brevet par pays qu'il aura désigné.

Or, la fragmentation du régime de brevet européen est régulièrement pointée du doigt comme étant l'une des plus grandes faiblesses du système d'innovation en Europe (Mejer et van Potelsbergue, 2009). En plus de l'augmentation importante des coûts d'obtention d'un brevet sur le territoire européen, le manque d'harmonisation

accroît l'incertitude juridique, complexifie la gestion des portefeuilles de brevets et, surtout, est susceptible d'engendrer des incohérences entre les pays membres. Les PMI sont souvent considérées comme souffrant le plus de cette situation du fait de leur manque de moyens financiers et de compétences juridiques spécialisées leur permettant de gérer des litiges parallèles dans des juridictions multiples.

Cependant, si le régime de brevet européen unitaire permettra de pallier un certain nombre de ces problèmes, sa mise en œuvre ne fait pas l'unanimité et, en l'état, il ressemble plutôt à un « *brevet européen moins* », la protection offerte ne couvrant pas l'ensemble des pays membres. Sur le plan juridique, le brevet unitaire européen soulève encore un très grand nombre de questions, les experts n'hésitant pas à le qualifier de trop complexe, déséquilibré et légalement fragile (Hilty *et al.*, 2012). Sur le plan économique certaines interrogations subsistent également. Cet article a ainsi pour objectif d'examiner les principales questions économiques soulevées par le brevet unitaire européen. Avant cela nous commençons par un rappel sur le brevet unitaire européen et la juridiction unifiée des brevets qui l'accompagne.

2. Le brevet unitaire et la juridiction unifiée des brevets

Le brevet unitaire européen consiste en un « package » comprenant trois mécanismes légaux : 1) la mise en place d'un brevet unitaire, valide dans 25 pays membres de l'UE, 2) l'adoption d'un régime linguistique concernant ce brevet et 3) l'adoption d'un accord relatif à une juri-

¹ Il est important de préciser que ce système n'est pas soutenu par l'ensemble des pays membres (l'Espagne et l'Italie, et la Pologne en particulier, y sont opposés) ce qui explique le recours à la procédure de coopération renforcée pour l'adopter. Le conseil de l'Union Européenne du 10 mars 2011 a ainsi autorisé la coopération renforcée pour la création d'un brevet unitaire européen (2011/167/EU, OJ L 76, 22.3.2011).

* CEIPI-BETA, post-doctorante à l'Université de Strasbourg

** BETA, Université de Strasbourg

diction unifiée pour régler les litiges concernant ce nouveau brevet. Les deux premiers mécanismes ont été mis en place via la procédure de coopération renforcée de l'UE et adoptée par le Parlement Européen le 11 décembre 2012. Le troisième, l'accord sur la juridiction unifiée, est un accord international qui doit encore être ratifié par les pays participants.

Un brevet unique

En premier lieu, le brevet unitaire permet aux entreprises d'obtenir un titre unique de propriété sur leurs inventions, valable dans 25 pays membres de l'UE. Ce brevet unique est délivré par l'OEB. Par rapport à la situation existante, le changement est significatif. En l'absence de brevet unique une entreprise souhaitant déposer un brevet dans n pays membres doit gérer n brevets dans son portefeuille, traduire éventuellement son brevet dans n langues différentes² et, surtout, elle aura peut-être à piloter plusieurs litiges en parallèle concernant le même brevet dans différents pays. Un même brevet peut en effet conduire à un procès dans plusieurs pays différents puisque, si un juge dans un pays prend une décision concernant le litige, cela ne concerne pas les autres pays, dans lesquels cette décision ne s'applique pas. Les entreprises peuvent alors être conduites à multiplier les procès dans les principaux pays. Avec le brevet unitaire, l'entreprise innovante n'a à gérer qu'un seul brevet pour (presque) toute l'Europe et, éventuellement, un seul litige. De plus, le problème des traductions multiples est simplifié puisque le brevet devra être rédigé uniquement dans une des trois langues officielles de l'OEB³ (allemand, anglais, français). En cas de litige, l'entreprise accusée de contrefaçon (ou la cour) pourra cependant demander au titulaire du brevet de le traduire dans sa langue nationale⁴. Remarquons que l'opposition de l'Espagne et de l'Italie au brevet unitaire est due en partie à cette question linguistique.

Ce nouveau régime de brevet ne remplace pas l'ancien mais s'y ajoute. Il instaure une quatrième voie de dépôt, en plus de la voie nationale, de la voie internationale (PCT) et de la voie européenne classique. Les entreprises qui, pour une raison ou pour une autre ne souhaitent pas déposer un brevet à effet unitaire pourront ainsi toujours utiliser la voie européenne et à la fin de

la procédure d'examen désigner les pays européens dans lesquels elles souhaitent être protégées.

Une juridiction européenne unifiée des brevets

La cour européenne des brevets est le mécanisme essentiel venant en complément du brevet unitaire. Les deux systèmes sont en fait indissociables, le brevet unique n'ayant que peu de sens en l'absence d'une juridiction unique chargée de se prononcer sur les litiges le concernant. En l'absence d'une telle juridiction, ce sont les tribunaux nationaux qui auraient à se prononcer sur la validité des brevets unitaires. Une juridiction nationale prendrait ainsi des décisions impactant d'autres pays sans que des juges ne se soient prononcés dans ces pays ! Par exemple, si un tribunal dans un pays décide d'invalider un brevet unitaire, ce brevet disparaît de facto dans tous les pays puisqu'il est unique.

Aussi, le brevet européen à effet unitaire ne peut se concevoir qu'accompagné d'un accord relatif à une juridiction unifiée du brevet, commune à l'ensemble des pays membres, et chargée d'arbitrer les litiges concernant les brevets à effet unitaire. Comme indiqué plus haut, la mise en place de cette cour s'est faite dans le cadre d'un accord international, et non pas dans le cadre des institutions de l'UE. La cour européenne de justice avait en effet empêché en 2011 la mise en place d'une telle juridiction en arguant qu'elle entrerait en conflit avec les lois de l'UE⁵. L'accord a finalement été signé le 19 février 2013 par 24 des 27 pays membres. L'Espagne et la Pologne ont décidé de ne pas adhérer à cette initiative alors que la Bulgarie n'a accepté l'accord que le 5 mars 2013. Quant à l'Italie, quoique non favorable au brevet unitaire pour des questions de langue, reste favorable à l'idée d'une cour européenne des brevets. Le siège de la cour européenne des brevets sera à Paris, l'administration sera à Munich et les litiges seront jugés à Londres pour les brevets sur la chimie et la pharmacie, à Paris pour le textile ou l'électricité et à Munich pour l'ingénierie et la mécanique.

3. Les avantages économiques du régime unitaire

Réduction du coût d'obtention d'un brevet

En premier lieu, l'argument le plus souvent invoqué en faveur du brevet unitaire est qu'il permettrait de réduire massivement les coûts d'obtention d'un brevet pour les entreprises innovantes, européennes et autres. C'est un argument important car, du fait de la fragmentation du système,

² Même si les accords de Londres passés le 17 octobre 2000 ont déjà permis de résoudre une partie de ces problèmes.

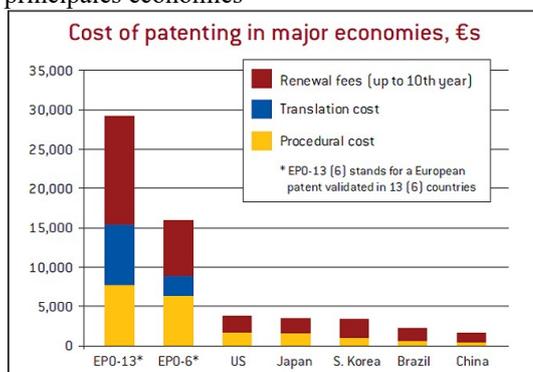
³ Art. 2(b), RÈGLEMENT (UE) No 1260/2012 DU CONSEIL du 17 décembre 2012 mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet, en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction.

⁴ Ibid., Art. 4 (1)

⁵ Cour européenne de justice, opinion 1/09 (Full Court), 8 mars 2011.

le coût d'obtention d'un brevet est aujourd'hui bien plus élevé en Europe que dans les autres principales zones économiques (voir Figure 1). Or, l'essentiel de la différence s'explique par la multiplication des frais de dépôt et de maintien ainsi que par les frais de traduction.

Figure 1 : Coût d'obtention d'un brevet dans les principales économies



Source : van Pottelsbergue B. (2010), "Europe should stop taxing innovation", Bruegel policy brief 2010/2.

Aujourd'hui, un brevet européen émis par l'OEB assurant une protection dans les 27 États membres de l'UE peut coûter jusqu'à 36 000 €, incluant 23 000 € pour les seuls frais de traduction. Or, même si le prix pour l'obtention d'un brevet unitaire n'est pas encore déterminé, il semble certain qu'il sera bien inférieur à ces chiffres (on parle souvent d'un montant inférieur à 5000 euros), rendant ainsi le système plus attractif, notamment pour les plus petites entreprises et les universités, acteurs dont le budget limité contraint souvent les stratégies d'extension.

Réduction du coût des litiges

Les coûts d'obtention d'un brevet ne forment qu'une partie des coûts totaux de l'utilisation du système pour les entreprises. Une autre partie est formée par les coûts de litige. Sans brevet unitaire une entreprise peut être amenée à devoir piloter plusieurs litiges de brevet dans plusieurs pays, multipliant ainsi les coûts. L'un des intérêts essentiels de l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet est ainsi de supprimer la duplication des litiges sur le territoire européen, réduisant significativement les coûts de litige pour les entreprises.

Une étude récente d'Harhoff (2009) offre des premières estimations sur les économies qui seraient rendues possibles par une juridiction unique. En 2009, Harhoff a estimé qu'entre 146 et 311 litiges étaient dupliqués tous les ans dans les pays européens (litiges portant à la fois sur des procédures de contrefaçon et d'invalidation). Il a également estimé qu'en 2013, c'est entre 202 et 431 litiges annuels qui seraient dupliqués. Selon son estimation, la suppression de ces dupli-

cations permettrait une économie comprise entre 148 et 289 millions d'euros pour les entreprises concernées. En comparaison, le coût de fonctionnement d'une cour européenne des brevets ne coûterait que 27.5 millions d'euros par an.

Plus de cohérence et de lisibilité

Surtout, au-delà des coûts, la mise en place d'une juridiction des brevets unique réduirait l'incertitude économique et augmenterait la cohérence du système. Aujourd'hui, la duplication des litiges est en effet une source majeure d'incertitude pour les entreprises opérant en Europe. Mejer et van Pottelsbergue (2009) ont illustré par de nombreux exemples concrets les incohérences induites par le système de brevet européen fragmenté. Parmi ces cas, le litige entre Improver et Remington est particulièrement évocateur des dysfonctionnements possibles du système. En 1986, Improver, l'inventeur de l'épilateur « Epilady » portant son nom, obtient un brevet dans la plupart des pays européens. En 1988, Remington introduit sur le marché européen un épilateur remplissant les mêmes fonctions que celui d'Epilady, avec néanmoins certaines différences significatives. Improver et Remington se lancèrent alors dans une guerre juridique dans plusieurs pays européens, Improver accusant Remington de contrefaire son brevet. Or, les verdicts rendus dans les différents pays divergent largement. En Autriche⁶, France et Royaume-Uni⁷, Remington obtint gain de cause alors qu'en Belgique, Allemagne,⁸ Italie⁹ et Hollande¹⁰, Improver gagna son procès en contrefaçon.

Ce cas illustre ainsi parfaitement les problèmes de cohérence nationale que ne manque pas de poser la multiplication des titres nationaux. Or, le point essentiel ici est qu'une grande partie de ces incohérences disparaîtraient avec un brevet et une juridiction unifiés. Elles ne disparaîtraient pas complètement puisque les systèmes de brevet nationaux resteraient en place.

En conclusion, un intérêt essentiel du brevet unitaire est d'offrir un environnement plus favorable aux entreprises innovantes de l'UE, notamment les plus petites, en leur permettant de pro-

⁶ Cour d'appel de Vienne (OLG Wien), décision du 31.07.1989 « Epilady ».

⁷ *Improver Corp v Remington Consumer Products Ltd.* [1988] EWCA, (United Kingdom Epilady) du 12.08.1988, [1989] R.P.C. 69.

⁸ Cour d'appel de Düsseldorf (OLG Düsseldorf), décision 2 U 27/89 'Epilady,' du 21.11.1991.

⁹ Tribunale di Milano 04.05.1992 « Epilady ».

¹⁰ Succès seulement en première instance, mais pas auprès de la cour d'appel de la Hague (Gerechtshof) 20.02.1992 « Epilady Netherlands ».

téger leurs inventions de manières moins coûteuse et plus cohérente. Tous les acteurs économiques ne sont pas forcément gagnants avec le brevet unitaire, certains secteurs, comme les traducteurs et juristes en propriété intellectuelle voyant leur activité réduite par l'adoption de ce système. Cela peut ainsi expliquer pourquoi ces professions sont largement hostiles au brevet à effets unitaires¹¹. Mais, dans l'ensemble, les gains des utilisateurs du système surpassent largement ces pertes. Pour autant, un certain nombre de questions restent en suspens et il n'est pas certain que le brevet unitaire profite de la même manière à toutes les entreprises et à tous les pays.

4. Les inconvénients : des besoins différents selon les pays

Les coûts : diminués ou déplacés ?

Une première question porte sur l'argument des coûts, notamment les coûts de traduction des brevets. Ceux-ci ne sont pas forcément réduits mais peuvent être simplement déplacés vers d'autres acteurs de l'économie. En effet, l'analyse des bases de données de brevets reste essentielle pour les entreprises innovantes qui ont besoin d'étudier la liberté d'exploitation de leurs innovations. Or, avoir des brevets sur un territoire écrits dans une langue étrangère complique la réalisation d'études de liberté d'exploitation pour les entreprises locales. Cela complique également le travail d'apprentissage et d'imitation passant par la compréhension des connaissances existantes. Il est ainsi possible, voire probable, que les entreprises locales décident de traduire elles-mêmes les brevets (ou une partie d'entre eux) pour faciliter leur compréhension des inventions brevetées. Au final, au niveau économique global, le brevet unitaire contribuerait ainsi, non pas à réduire les coûts de traduction, mais à les déplacer et peut être même à les multiplier (puisque de nombreuses entreprises locales seraient amenées à traduire en parallèle un même brevet). Il contribuerait également à accroître l'incertitude juridique, les traductions réalisées par les entreprises locales n'étant pas forcément fidèles au brevet initial.

¹¹ Danguy et van Pottelsberghe de la Potterie (2009) ont estimé les gains et les pertes des différents utilisateurs du système. Ils calculent ainsi, sur une base de 50 000 brevets européens, que les traducteurs et avocats perdraient annuellement 270 millions d'euros, à quoi il faut ajouter 121 millions supplémentaires du fait de la réduction des litiges. Cela permet alors largement d'expliquer les réticences de ces acteurs du système par rapport à l'adoption du régime unitaire et de comprendre pourquoi ils sont lancés dans une intense activité de lobbying auprès des acteurs politiques européens.

Une autre crainte soulevée par certaines entreprises manufacturières est que le brevet unique favorise les comportements stratégiques autour des litiges de brevet. En particulier ces entreprises s'inquiètent de ce que le brevet unique serait surtout une aubaine pour les fameux trolls de brevets, dont le modèle d'affaire consiste à placer des entreprises manufacturières en situation de hold-up afin de pouvoir leur céder des licences à des prix sans commune mesure avec la valeur réelle de leur technologie (Pénin, 2012). Une coalition d'entreprises manufacturières innovantes, comprenant Google, Microsoft, Apple, Samsung, Yahoo, Intel, etc., a ainsi envoyé le 26 septembre 2013 une lettre ouverte à l'ensemble des pays membres de l'UE pour les prévenir de ce risque. Il convient cependant de préciser que ces entreprises ne remettent pas en cause le principe du brevet unique qu'en tant qu'innovateurs elles apprécient globalement, mais simplement certaines de ses modalités d'application, en particulier les mesures de « bifurcation » et d'« injonctions », qui favoriseraient les trolls.

Tous les pays ont-ils les mêmes besoins en matière de brevet ?

Au-delà du coût, il est surtout essentiel de s'interroger sur les besoins des différents pays de l'UE en matière de brevet. Tous les pays ont-ils les mêmes intérêts ? Cette question rejoint celle largement étudiée dans le cadre de la politique monétaire et de la monnaie européenne unique : est-il pertinent de faire une monnaie unique dans un espace économique qui n'est pas homogène ? La question est similaire en ce qui concerne le brevet : peut-on faire un brevet unique dans un espace économique rassemblant des pays avec des niveaux de performance d'innovation différents ? Les pays n'ont-ils pas plutôt intérêt à développer des politiques de brevet hétérogènes, en fonction de leurs besoins propres.

En effet, tous les pays n'ont pas forcément besoin d'un système de brevet similaire. L'importance du brevet dépend de la performance d'innovation du pays et de son niveau d'avancement technologique. En simplifiant, on pourrait dire que les pays technologiquement avancés, les leaders, ont besoin de se protéger et ont donc besoin de brevets forts. Mais les pays moins avancés, les suiveurs, ont besoin d'accéder aux technologies des leaders le plus facilement possible, et donc n'ont pas forcément besoin d'un système de brevet trop protecteur.

En ce qui concerne le brevet unitaire européen, les différences d'intérêts entre les pays de l'UE pourraient ainsi générer des comportements de passager clandestin. Certains pays imitateurs pourraient vouloir rester en dehors du système unique afin d'éviter la prolifération des brevets sur leur territoire et faciliter l'imitation par les

entreprises domestiques. Cette possibilité est d'autant plus forte que le pays est périphérique et que son marché ne pèse pas d'un poids trop important. En effet, dans ce cas, en l'absence du brevet unique, il est probable que les entreprises étrangères choisiront de ne pas déposer de brevet dans le pays du fait de son faible intérêt économique, ce qui bénéficie aux entreprises locales.

Cette incitation à se comporter en passant clandestin est parfaitement illustrée par l'exemple récent de la Pologne qui, de manière tout à fait inattendue, en février 2013, a refusé l'accord international portant sur la juridiction unifiée des brevets. Or, il est particulièrement intéressant de constater que les réticences de la Pologne portent non pas sur des enjeux juridiques et de procédure, mais se basent sur une analyse économique coût-bénéfice du système de régime unitaire¹². L'adoption du brevet unique entraînera en effet une augmentation significative du nombre de brevets valides sur le territoire polonais. Or, cela ne peut que pénaliser le tissu industriel local, pas forcément très innovant, et dont l'activité est basée sur la production manufacturière et l'imitation. De surcroît, la plupart de ces brevets ne seront pas traduits en polonais. Quelques chiffres permettent d'illustrer l'augmentation massive des brevets en Pologne qui serait induite par le brevet unique : en 2011, sur un total de 570 000 brevets européens, seulement 17 127 ont désigné la Pologne alors que 526 255 ont désigné l'Allemagne¹³. Ce chiffre illustre bien qu'en l'absence de brevet unique les déposants internationaux ont largement tendance à ne pas déposer de brevet en Pologne. L'adoption du brevet unique in-

¹² En particulier, une étude du cabinet Deloitte, commanditée par le ministère polonais de l'économie, prédit que l'adoption du brevet unitaire européen coûtera environ 10 milliards d'euros à la Pologne sur les 20 prochaines années et 18 milliards de plus dans les 10 années suivantes. Cette étude, il est important de le remarquer, reste relativement opaque concernant les sources, données et hypothèses utilisées. En effet, une grande partie de l'information ayant amené à la conclusion ne figure pas dans le rapport Deloitte. Il n'en reste pas moins que l'argument central du rapport est que le système de brevet unitaire profite surtout aux pays membres de l'UE qui déposent beaucoup de brevets et qui sont technologiquement les plus avancés, et non forcément aux autres, dont la Pologne fait partie (Deloitte, *Analysis in the case of potential economic consequences of introducing unitary patent protection in Poland*, 2012. Titre original : "Analiza w sprawie potencjalnych skutków gospodarczych wprowadzenia w Polsce systemu jednolitej ochrony patentowej." Disponible à <http://www.isoc.org.pl/system/files/deloitte.pdf> (en polonais)).

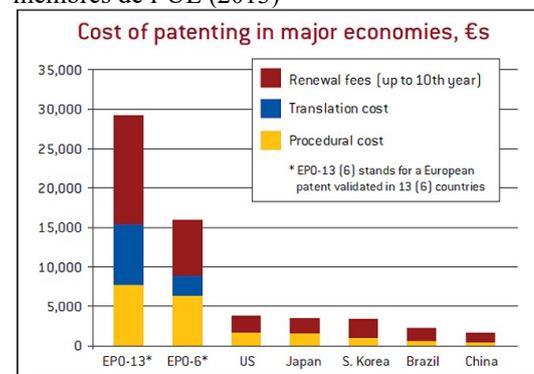
¹³ German Patent and Trademark Office, DPMA, Annual report 2011, p. 2.

duirait alors mécaniquement pour le pays une prolifération de titres détenus par des entreprises étrangères. L'attitude de la Pologne s'apparente ainsi clairement à un comportement de passer clandestin. Les entreprises polonaises les plus innovantes bénéficieront du brevet unique puisque, de la même manière que les entreprises américaines, japonaises et chinoises elles pourront déposer des brevets uniques, mais la Pologne n'aura pas à subir les inconvénients du système sur son territoire.

L'hétérogénéité forte des économies européennes dans leur niveau de développement technologique

La capacité d'innovation d'un pays doit donc être prise en considération dans la mise en œuvre de sa politique de brevet. Des pays ayant des capacités technologiques différentes ont des besoins différents en matière de brevet. Or, en ce qui concerne la capacité d'innovation, les pays de l'UE sont loin d'être homogènes. La commission européenne a établi un indice composite permettant de calculer la performance d'innovation des pays membres de l'UE. Chaque année la commission publie ainsi un classement des pays de l'UE selon leur performance d'innovation. Le classement de 2013 est donné dans la Figure 2.

Figure 2 : la performance d'innovation des membres de l'UE (2013)



Source : Hollanders, Hugo, Es-Sadki, Nordine, Innovation Union Scoreboard 2013, Belgium, 2013, p. 10.

La commission classe ainsi les 27 pays membres en quatre catégories :

- les innovateurs modestes : Pologne, Lettonie, Roumanie, Bulgarie, qui montrent une performance d'innovation très largement en dessous de celle de l'UE.
- les innovateurs modérés : Italie, Espagne, Portugal, République Tchèque, Grèce, Slovaquie, Hongrie, Malte et la Lituanie, qui montrent une performance en dessous de la moyenne de l'UE.
- les suiveurs : la Hollande, le Luxembourg, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Autriche, l'Ir-

lande, la France, la Slovénie, Chypre et l'Estonie, qui montrent une performance d'innovation proche de celle de la moyenne de l'UE.

- les leaders : la Suède, l'Allemagne, le Danemark et la Finlande, qui tous montrent une capacité d'innovation largement au-dessus de la moyenne de l'UE.

Pour la commission européenne les pays de l'UE ont donc clairement des capacités d'innovation différentes et ces différences sont relativement stables dans le temps (Par exemple, par rapport à 2011, un seul pays, la Lituanie, a changé de catégorie). Or, il est intéressant de remarquer que les trois pays qui se sont à ce jour ouvertement opposés au brevet européen communautaire appartiennent à la catégorie des innovateurs modérés ou modestes c'est-à-dire sont des pays peu innovants aux yeux de la commission. S'il n'est pas possible d'établir une causalité entre le choix de ces pays et leur capacité technologique, la coïncidence reste intéressante.

Conclusion

L'argument central des défenseurs du brevet européen est basé sur l'idée intuitive que la réduction des coûts pour obtenir un brevet et l'harmonisation des règles concernant le brevet en Europe entraînera plus de dépôts de brevet et donc forcément plus d'innovation pour l'Europe. S'il est difficile de nier l'avantage d'un système unifié pour les entreprises innovantes, en particulier les plus petites, s'il semble qu'il amènera plus de cohérence, il n'est cependant pas évident qu'il favorisera l'innovation dans toutes les économies de l'UE. En particulier, un brevet unitaire ne permet pas de tenir compte des différences entre des économies qui, en matière de capacité d'innovation, n'en sont pas toutes au même point.

Or, ces différences sont réelles et ne vont pas forcément s'estomper dans les années à venir. Il nous semble ainsi important de déplacer un débat qui portait jusque-là exclusivement sur la question du coût et de la cohérence du système pour les innovateurs, vers la question de son intérêt global, en prenant en compte les besoins de l'ensemble des acteurs. Le brevet unitaire affecte en effet, non seulement les entreprises et les éco-

nomies les plus innovantes de la zone UE, mais également les économies moins avancées. Or, il n'est pas toujours évident que les secondes soient gagnantes avec le brevet unitaire européen. Il est alors possible que certains pays aient intérêt à se comporter en passager clandestin, comme le montre l'exemple de la Pologne. Limité à un ou deux pays périphériques de l'UE, ce comportement de passager clandestin ne menace pas la survie du brevet unique, mais s'il devait s'étendre à d'autres pays cela nuirait certainement à la mise en œuvre du brevet unique¹⁴.

Bibliographie

Danguy J., van Pottelsberghe de la Potterie B. (2009), "Cost-benefit analysis of the EU patent", Bruegel *Working Paper* 2009/08.

Harhoff D (2009) 'Economic Cost-Benefit Analysis of a Unified and Integrated European Patent Litigation System', *Final Report*, Tender No MARKT/2008/06/D

Hilty, Reto, Jaeger, Thomas, Lamping, Matthias and Ullrich, Hanns, *The Unitary Patent Package : Twelve Reasons for Concern* (October 17, 2012). Max Planck Institute for Intellectual Property & Competition Law Research Paper No. 12-12. Available at SSRN : <http://ssrn.com/abstract=2169254>.

Hollanders H., Es-Sadki N. (2013), *Innovation Union Scoreboard 2013*, Belgium.

Mejer M., van Pottelsbergue de la Poterie B. (2009), "Economic incongruities in the european patent system », document de travail de l'IEB, 2009/31.

Pénin J. (2012), « Strategic uses of patents in markets for technology : A story of fables firms, brokers and trolls », *Journal of Economic Behavior and Organization* 85, 633-641.

van Pottelsberghe de la Potterie B (2009), *Lost property : the European patent system and why it doesn't work*, Bruegel Blueprint, Brussels.

van Pottelsberghe de la Potterie B., François D. (2009), "The cost factor in patent systems", *Journal of Industry, Competition and Trade* 9(4), 329-355.

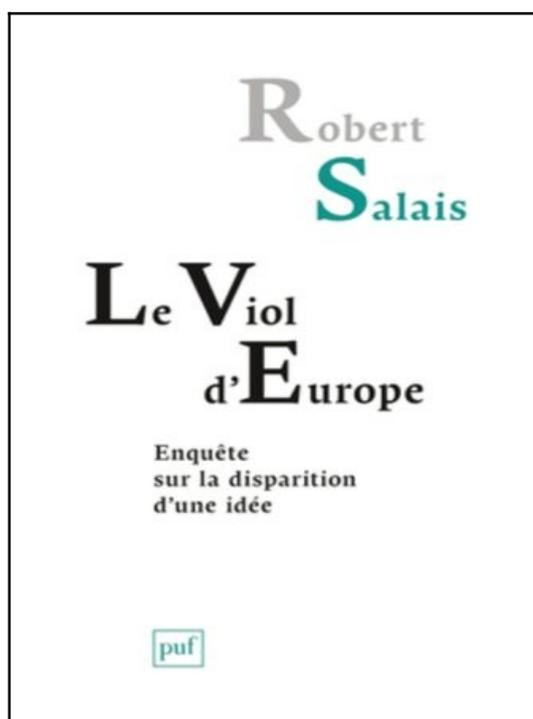
¹⁴ Remarquons à ce propos que la population des trois pays qui aujourd'hui s'opposent au brevet unique (Espagne, Italie et Pologne) représente quand même environ un tiers de la population de l'UE.

Les erreurs de la construction européenne expliquent-elles la crise actuelle ?

René Kahn*

Compte-rendu de lecture de l'ouvrage de Robert Salais : « Le Viol d'Europe. Enquête sur la disparition d'une idée »

Le dernier livre en date de l'économiste Robert Salais intitulé « Le viol d'Europe », sous-titré : « Enquête sur la disparition d'une idée » (PUF 2013) suggère fortement que les Européens se sont laissés conter une histoire, celle du mythe des fondateurs et d'une Europe au service de l'intérêt général, ce qui n'est pas la véritable histoire de la construction européenne. Il montre que les remous économique-politico-institutionnels qui traversent l'Europe, notamment depuis le début de la crise financière, monétaire, économique et politique qui sévit en Europe depuis 2008, ont leur origine dans la période de l'immédiat après-guerre, au moment où les débats sur la nature de la construction européenne ont été tranchés au profit d'une vision unilatérale et le plus souvent erronée des prémisses d'une communauté politique qui chercherait le bien commun.



Substituer aux mythes fondateurs la véritable histoire

D'emblée, les premières phases de réflexion sur la construction de l'Europe ont opposé le mouvement européen et les européistes aux partisans

d'intérêts nationaux, notamment américains et britanniques, mais également aux représentants d'une approche technocratique et « économiciste ». Ces débats se sont soldés par l'abandon irrévocable de la conception du « rêve européen » des premiers et par l'imposition sans partage des conceptions les plus partisans et les plus abstraites des autres courants. Cette substitution d'un fonctionnalisme stratégique et gouvernementaliste, étroitement intéressé et rigoriste, au rêve européen fédéraliste, humaniste et universaliste, inaugure selon Robert Salais le chemin erroné suivi par l'Europe, dès ses premiers pas. La référence au mythe de la demi-déesse, fille du roi des Phéniciens enlevée par Zeus, se comprend aisément : « le viol » d'Europe, c'est-à-dire le dévoiement du projet puis son effacement, était ainsi consommé avant son avènement.

Le titre de ce livre peut paraître inutilement sévère ou injuste et recouvrir un propos radical. Il n'en est rien. Cet ouvrage ne constitue pas un pamphlet mais bel et bien une analyse rigoureuse et objective d'une situation qui s'est déroulée suivant une logique qui a une cohérence mais qui est jalonnée d'erreurs, de non-dits, et plus encore d'un projet de contrôle des peuples, de confiscation de la démocratie, réducteur en outre de la richesse de la pensée économique. Il s'agit

* Université de Strasbourg (BETA)

d'un ouvrage difficile, mais son caractère ardu s'explique par la diversité des sources et des domaines de compétence mobilisés (l'histoire, le droit, la géopolitique, l'économie politique) et par la profondeur des analyses. Robert Salais, est un économiste réputé pour ses contributions en économie des conventions, ses analyses des systèmes productifs territorialisés et son adhésion à la méthode inaugurée par Amartya Sen pour étendre les opportunités réellement offertes aux acteurs socioéconomiques. Il n'est certes pas le premier économiste à dénoncer le caractère dogmatique de la construction européenne. Il existe désormais un corpus critique consistant qui souligne les défauts de construction de l'édifice européen (Gauron 1998 ; Kebabdjian 2006 ; Devoluy & Koenig 2012). Mais ce livre va au-delà de la dénonciation des faiblesses constitutives de l'Europe (carences démocratiques, compromis intergouvernementaux insatisfaisants, dogmatisme économique néolibéral, etc.), il propose un examen approfondi de chacun des faux pas de cette construction jusqu'à montrer comment la vérité historique a été ensuite refoulée pour faire place au mythe. Il montre comment certains concepts économiques ont été insuffisamment compris ou détournés de leur sens initial et comment les rapports de force ont prévalu sur le principe du dialogue. Cette histoire de la construction européenne est l'une des moins hagiographiques qui aient été écrites mais elle défend une thèse qui satisfait parfaitement le critère essentiel de la production scientifique, la falsifiabilité : les problèmes actuels de l'Europe étaient présents dans ses fondations, les jeux étaient pour ainsi dire faits à l'issue de la conférence de Paris de 1947 et du Congrès de La Haye du 8 au 10 mai 1948. Remédier à ces carences sera difficile mais les identifier reste indispensable.

Nous donnerons ici quatre exemples des carences séminales identifiées par Robert Salais qui ont contribué à orienter l'Europe dans une mauvaise direction, alors que l'on sait depuis le philosophe Sénèque que ce qui compte, lors du premier pas, n'est pas sa longueur mais sa direction : le dessaisissement des Européens, l'abandon du projet de communauté politique dès 1948 au profit d'une approche économique, l'Europe sociale négligée et le déni de la réalité économique supplantée par une certaine conception du marché parfait. Tels sont quelques points qui nous paraissent essentiels dans cet ouvrage et qu'il faut assimiler pour renouveler le projet européen.

Les pays européens dépossédés d'un projet qu'ils n'ont pas véritablement formulé

Les Européens n'ont pas été les véritables auteurs des débuts de la construction européenne.

Avec le recul de l'histoire il est enfin possible de comprendre comment et pourquoi les pays européens qui n'étaient pas spontanément favorables à un processus d'intégration se sont laissés forcer la main (*Une Europe « malgré nous »*). On relate facilement dans le récit mythique des origines, les nombreuses dérobades, arrière-pensées, revendications intempestives des Etats et autres politiques comme celle de la *chaise vide*. On connaît moins les pressions, stratégies, tractations et rapports de force endogènes et exogènes qui ont présidé à l'édifice communautaire. Il faut se replonger dans l'ambiance de l'immédiat après-guerre, de la reconstruction des économies nationales et des dissensions politiques et économiques internationales : les accords de Bretton Woods, les conditions drastiques imposées par le Congrès américain et par l'administration américaine en Europe (ECA), par le *Planning Group* et même par la CIA, à la mise en œuvre de l'aide américaine par l'European Recovery Program (plus connu sous le nom de Plan Marshall). Une demande impérieuse d'intégration industrielle, économique et financière a été formulée par les Etats-Unis. Elle a été réalisée à contrecœur pour ne pas perdre la face. Il faut revenir au temps qui précède la guerre froide, celui du Pacte de Bruxelles (mars 1948), puis immédiatement après celui de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) en avril 1948 et de l'Union européenne des paiements (1950-1958), du traité de l'OTAN, du GATT, du rapport Spaak (1956), etc., pour comprendre pourquoi certaines options ont été écartées et d'autres ont été préférées. Il faut aussi se rendre compte de l'état des économies et des diplomaties des pays européens, de leurs faiblesses, de leurs appréhensions, de leurs stratégies pour saisir la duplicité efficace des Britanniques, la stratégie française opportuniste et craintive, la spécificité du problème allemand. Le poids de l'histoire est déterminant et cette histoire, si elle n'est pas entièrement méconnue, est trop souvent négligée ou édulcorée. C'est un économiste qui nous le rappelle.

Un projet d'intégration politique supplanté par une intégration économique

Les Européens ont longtemps cru à tort qu'ils se dirigeraient mécaniquement, via l'Union économique et monétaire, vers une plus forte intégration politique. Mais le projet d'intégration politique (l'Europe fédérale) a fait place à un processus d'intégration économique doté d'une logique propre qui tend à faire disparaître le rôle du politique. Cette logique technicienne, si présente aujourd'hui, qui glorifie les vertus du marché pour mieux récuser le rôle régulateur de l'Etat, autant que celui de la démocratie, dans la conduite des affaires européennes, semble s'être imposée à

l'issue des débats du Congrès de La Haye en 1948, c'est-à-dire, bien avant les conférences et négociations de Westminster (1950), Messine (1955), Val Duchesse (1956), Venise (1956) et les premières réalisations communautaires ostensiblement économiques de la CEEA (1951) ou de la Communauté Economique Européenne (1957). Les débats du Congrès de La Haye mettaient aux prises trois approches différentes de la construction européenne : une approche française « *constituante* », favorable à une assemblée européenne délibérative élue au suffrage universel, une approche « *fédéraliste* » démocratique et une approche anglo-saxonne « *souverainiste* » réclamant la création d'un gouvernement européen au prorata du renoncement aux souverainetés nationales, se sont soldés dans la résolution finale par la domination de cette dernière. L'approche souverainiste fonctionnant comme un repoussoir a précipité les tentatives ultérieures dans un travers antidémocratique qui n'a cessé de se confirmer depuis. « ... *l'échec des deux autres traditions impliquait par la suite de faire l'économie d'une recherche de la légitimité populaire, donc d'abandonner la quête d'un fondement démocratique, politique et social, au profit d'un processus de négociation stratégique entre les gouvernements. Triste à dire aujourd'hui, les jeux étaient déjà faits en 1948.* ». Robert Salais montre comment cet *a priori* qui chasse le peuple et les salariés de la construction européenne a conduit de façon irrépressible au primat de l'économique et en particulier à une vision libérale de l'économique, sur le politique.

La minoration du social dans la construction européenne

Plusieurs Europe sociales auraient été possibles et le sont encore, notamment une Europe où la justice sociale et la solidarité s'imposeraient au marché. Ce n'est pas la voie qui a été choisie. Dès l'origine, la prise en considération des droits des travailleurs, y compris celui d'apporter leur contribution à la construction européenne a été écartée au profit de la vision théorique du fonctionnement du marché européen du travail. Robert Salais, tout comme Alain Supiot ou Jean-Claude Barbier, pose la question du statut de la protection sociale et des droits sociaux dans l'UE. Sont-ils des droits fondamentaux ? Quel est leur périmètre d'application ? Les réponses sont hélas connues. Ils sont perçus comme des restrictions exceptionnelles imposées au plein-exercice des libertés économiques et leur sont par conséquent subordonnés. D'une façon générale, les principes sociétaux ne sont pas autorisés dans le Droit européen à s'imposer sur les principes jugés supérieurs de la rationalité écono-

mique. Les traités européens sont des traités économiques guidés par le fil rouge de la concurrence libre et non faussée. L'Europe instaure insensiblement mais sûrement, une société de marché. par la place qu'elle accorde à la concurrence, par la non reconnaissance du droit à la négociation collective et par le fait que les droits énumérés dans la Charte Sociale Européenne soient considérés comme d'éventuels objectifs politiques auxquels les Etats peuvent souscrire et non comme des droits exécutoires.

L'utopie nuisible du marché parfait

Ce dernier point, souvent abordé dans la littérature mais rarement aussi bien traité, constitue probablement la clef de voute du système expliquant la faillite actuelle de la construction communautaire. La prévalence de l'intégration économique sur une intégration politique, jusqu'à la mise en place du marché unique et la décision de procéder à la dérégulation financière, aurait pu éventuellement conduire à un édifice communautaire viable. Mais il se trouve que les institutions européennes déjà contraintes par les pré-supposés de la méthode Jean Monnet qui admet que les solidarités de fait dans le domaine économique mèneraient automatiquement à l'intégration politique, ont fait le choix de la facilité qui s'avère être celle de la violence faite aux Européens. Elles se sont référées à une construction économique abstraite, sans frictions, sans acteurs politiques, dérivée du modèle walrasien du marché de concurrence pure et parfaite que Robert Salais appelle le « *marché parfait* » ou « *le marché total* ». Si les étudiants dans le monde entier apprennent que le marché de concurrence pure et parfaite est une fiction théorique nécessaire à l'instauration d'un équilibre général, de surcroît optimal du point de vue individuel et collectif, il semble aberrant au vu des progrès actuels de la science économique, que les instances européennes, essentiellement la Commission européenne et la Cour de Justice, continuent d'y trouver la principale source d'inspiration pour guider leurs propositions, leurs actions et leur jugements. De fait la pensée institutionnelle européenne s'est engagée aveuglément dans les impasses économiques et politiques qui dérivent directement d'une compréhension approximative voire erronée de quelques concepts économiques et juridiques fondamentaux. Dans une fuite en avant vers l'abstraction et le déni du réel, les autorités européennes et les gouvernements des Etats membres au sein du Conseil auraient ainsi confondu « *liberté des échanges* » et « *libéralisation des échanges* », financement des investissements et libéralisation financière », plein emploi et maximisation du taux d'emploi, concurrence

formelle et concurrence réelle c'est-à-dire concurrence avec différenciation, producteurs abstraits de la théorie économique et producteurs sur les marchés concrets, compétitivité prix et compétitivité hors coût, analyse statistique et gouvernance par les nombres qui écrase les singularités et instrumentalise la connaissance à des fins qui lui sont extérieures, subsidiarité et décentralisation, application d'un principe d'égalité qui intégrerait les spécificités de la condition féminine avec l'égalité formelle des droits des hommes et des femmes, etc.

Robert Salais non seulement fait l'analyse de ces dérives et approximations mais il en donne aussi de nombreux exemples dans la gestion courante des affaires européennes sous l'influence d'un « *new public management* » extranational. La référence constante au marché parfait se traduit par une volonté aveugle de standardisation, de rationalisation excessive, d'uniformisation, qui en définitive exerce une violence sur la population (imposition de normes, politiques d'austérité et de réduction des prestations sociales) et une pression contre-productive sur les situations et les capacités réelles des agents économiques (firmes, consommateurs, Etats). Elle conduit à nier les disparités réelles entre les systèmes productifs nationaux ou régionaux, à négliger les contraintes spécifiques rencontrées par les producteurs, à récuser le rôle de l'éco-diversité comme richesse spécifique de l'Europe. Le propos de Robert Salais rejoint ici, en l'approfon-

dissant, la critique de l'éco-technocratie européenne : « *Fondamentalement la construction européenne a mis de la liberté là où il n'aurait pas fallu, elle n'en a pas mis là où il aurait fallu* ». L'auteur conclut sur la nécessité de libérer l'Europe des préjugés de l'ordre mondial financier et marchand, de restaurer une démocratie vivante, d'élaborer un nouveau modèle de développement et de production en Europe, humain, écologique et durable fondé sur la coopération et non sur la concurrence, sachant revisiter John Maynard Keynes et Amartya Sen pour explorer des possibles encore non réalisés.

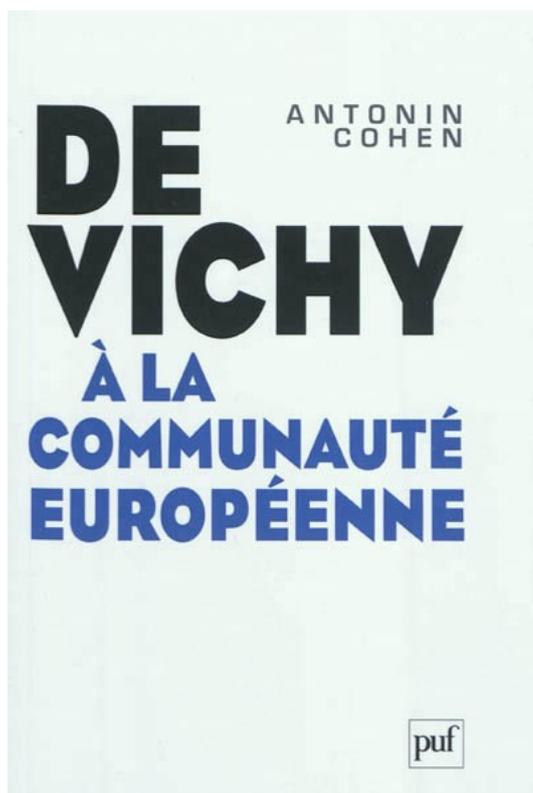
Références bibliographiques :

- BARBIER Jean-Claude (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, Paris
- DEVOLUY Michel & KOENIG Gilbert (dir.) (2011), *L'Europe économique et sociale. Singularités doutes et perspectives*, Presses universitaires de Strasbourg.
- GAURON André (1998), *Le malentendu européen*, Hachette, Paris
- KEBABDJIAN Gérard, (2006), *Europe et globalisation*. L'Harmattan, Paris
- SALAIIS Robert, (2013), *Le viol d'Europe. Enquête sur la disparition d'une idée*, PUF, Paris
- SUPIOT Alain, (2010), *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*. Seuil, Paris.

Une communauté de producteurs, dirigée par des élites éclairées ?

Damien Broussolle*

Notes de lecture sur Antonin Cohen, « De Vichy à la Communauté Européenne », PUF 2012, 430 p.



L'essai d'Antonin Cohen, Maître de Conférences en Science Politique à l'université de Nanterre, éclaire de façon plutôt provocante et iconoclaste, les origines intellectuelles françaises de la Communauté Européenne. Il ouvre ainsi un débat sur différents aspects des mythes fondateurs de l'Europe actuelle, du moins tels qu'ils sont présentés en France.

L'ouvrage représente la synthèse d'un travail de recherche mené pendant plus de dix ans et s'inscrit, avec ceux de F Denord ou de L. Warlouzet¹, dans la redécouverte de certains fondements

¹ Denord F. (2008) « Néo-libéralisme et « économie sociale de marché » : les origines intellectuelles de la politique européenne de la concurrence (1930-1950) », *Histoire Économie et Société*, Vol. 1, pp.23-33 ; du même auteur Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique, Paris, Demopolis,

intellectuels de la naissance de la CEE. En six chapitres très documentés il couvre un vaste domaine : le roman des origines ; aux sources de la CE ; la troisième voie personnaliste et communautaire ; révolution nationale communautaire ; de la révolution nationale à l'Europe fédérale ; vers une Europe communautaire. Il examine des aspects, parfois anecdotiques, l'origine de la date du 9 mai comme jour de l'Europe, ou bien qui a vraiment inspiré et écrit la déclaration Schuman, mais souvent plus fondamentaux comme les raisons qui ont conduit à utiliser le terme de communauté, plutôt que celui d'union ou d'association, plus courants en matière d'accords internationaux.

La thèse de l'ouvrage est que, pour plusieurs de ses fondateurs, la création de la CEE s'inscrit dans une réflexion entamée dans les années 1930, où la déconfiture du parlementarisme classique et plus tard la faillite des totalitarismes, engendre une forme d'antiparlementarisme technocratique. Une illustration en est que, dans le projet de la CECA, les pouvoirs de la Haute Autorité n'étaient contrebalancés par ceux d'aucune assemblée. Cela provoqua notamment la réaction suivante de C. Attlee, premier ministre travailliste : « Nous ne sommes pas prêts de notre côté à accepter le principe que les forces économiques les plus vitales de ce pays soient remises entre les mains d'une autorité qui est totalement non démocratique et responsable devant personne » (p. 416). J. Monnet aurait ainsi importé dans la construction européenne, la pratique du Commissariat Général du Plan (CGP), gestionnaire de l'aide du plan Marshall, rapportée sous cette forme dans les mémoires de P. Uri : « de mon bureau mansardé du CGP, j'ai largement inspiré la politique économique française.

2007, 384 p. Warlouzet L. « Europe de la concurrence et politique industrielle communautaire La naissance d'une opposition au sein de la CEE dans les années 1960 », *Histoire, économie & société* 2008/1.

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

C'était très efficace comme méthode ; trois types clandestins [Hirsch², Monnet et Uri] qui faisaient tout ! Et les gouvernements faisaient ce qu'on leur disait » (p. 398).

La méfiance vis-à-vis des formes traditionnelles de la représentation politique, s'accompagne de la promotion de communautés de travail, comme antidote aux relations politiques et professionnelles classiques. A cet égard, l'auteur souligne, de façon très convaincante, l'importance fondatrice des débats des années 1930, inspirés par le personnalisme communautaire d'Emmanuel Mounier (1905 – 1950), philosophe d'inspiration chrétienne. Il souligne notamment l'influence de l'école des cadres [de la Révolution Nationale de Vichy] d'Uriage³, dont certains des participants (le juriste Paul Reuter (1911-1990), l'économiste déjà cité Pierre Uri (1911-1992), accompagneront J. Monnet dans ses entreprises, d'abord au Commissariat Général du Plan, puis dans le cadre européen.

Une mention spéciale est réservée par l'auteur à F. Perroux (1903 – 1987), économiste prolix, également influencé par le personnalisme, qui traverse la période en s'adaptant à ses courants dominants. Sa « production intellectuelle et sa trajectoire individuelle, (...) sont exemplaires des continuités pratiques et idéologiques qui relient l'avant et l'après Vichy » (p. 351). Il lui apparaît l'inspirateur fécond des thèses de la troisième voie, entre capitalisme affairiste instable et planification stalinienne, qui cherchent à dépasser l'opposition classique entre travail et capital. L'essai « Capitalisme et communautés de travail », publié en 1938 est présenté comme la matrice de ces conceptions : puisque le capitalisme d'équilibre spontané ne fonctionne plus, il est nécessaire « de remplacer un équilibre concerté par les groupes seuls et dans leur propre intérêt, par un capitalisme organisé et contrôlé par les groupes sous la direction de représentants de l'intérêt général ». Pour cela, il faudrait constituer une communauté de travail des producteurs, réunissant en nombre égal des représentants du capital et du travail. Le keynésianisme d'après-guerre permettra par la suite « la retraduction scientifique du répertoire idéologique de la troisième voie, contre les libéraux et les marxistes » (p. 353).

Le chapitre cinq égratigne passablement le mouvement fédéraliste et régionaliste du congrès de la Haye (1948) et cela sur plusieurs aspects. En

premier lieu, l'auteur pointe le fait que ce mouvement offre à certaines thèses communautaristes et même corporatistes au sens fasciste du terme, une voie de rédemption. Il souligne ensuite la conception élitiste et technocratique qui tend à inspirer cette réunion pro-européenne, s'opposant en cela à la démarche politique et représentative traditionnelle. Le regroupement constitué à cette occasion lui apparaît très disparate, puisqu'il associe, interventionnistes et néolibéraux, à l'exemple pour ces derniers, de René Courtin (économiste, président du Comité exécutif français du Mouvement européen), de Von Hayek, de Charles Rist, de Wilhelm Röpke et de Jacques Rueff, tous personnalités de la Société du Mont-Pèlerin et, malgré des divergences réelles, partisans d'une Europe fédérale. Cette critique, déjà évoquée à l'époque avaient suscité en 1949 dans le *Fédéraliste*, la réponse suivante : « Elle [l'Europe] cherche, elle tâtonne entre des nostalgies libérales et des prurits dirigistes. Déjà s'élaborent des formules nouvelles (...) C'est (...) sur elles que s'édifiera peu à peu une économie organisée par les seuls producteurs⁴, où la justice ne sera pas l'ennemie de la liberté. Mais il leur faut *le grand marché européen*, faute duquel elles sont condamnées à s'étioiler entre des frontières trop étroites » (p. 315, italiques ajoutés). On peut y constater que la perspective de la construction européenne reposait déjà essentiellement sur un marché unifié. Enfin, dans un passage saisissant, A. Cohen signale la transmutation en Europe des régions, sous des auspices technocratique et fédéraliste « d'une utopie autrefois portée par les mouvements les plus réactionnaires contre l'État, c'est-à-dire contre l'État républicain » (p. 369).

Si l'essai se lit bien et conserve un intérêt soutenu tout au long, le style est parfois touffu et, à la manière affectuonnée par certains politistes, procède parfois de manière oblique et allusive. La construction n'évite pas des redites car l'ouvrage semble avoir été constitué par l'addition de plusieurs articles. Si ces redites n'apparaissent pas inutiles, puisqu'elles permettent de mieux saisir des points de vue tout juste évoqués dans les chapitres précédents, elles n'en conduisent pas moins à certaines longueurs.

Un des intérêts majeurs de l'essai est de susciter de multiples réflexions et questionnements. On en relèvera ici deux.

Que plusieurs des participants à la construction européenne aient été influencés par les débats d'idées d'avant et de pendant la deuxième guerre mondiale, y compris dans le cadre de Vichy, n'a finalement rien que de très naturel, l'inverse aurait historiquement été plus étonnant. Cela dit, la

² Etienne Hirsch (1904 – 1994), haut fonctionnaire.

³ Village situé aux environs de Grenoble, dans le massif de Belledonne. L'école compta notamment parmi ses membres Hubert Beuve-Méry (1902 – 1989), futur fondateur et directeur du Monde. Ses forces vives s'orienteront progressivement vers des formes de résistance. Elle fut fermée en 1942 par Laval.

⁴ Référence d'inspiration corporatiste, la suite de la phrase vise l'URSS.

question qui vient immédiatement à l'esprit est de savoir si cette influence a été durable ou non. Autrement dit, maintenant que la CEE est devenue une Union, que le parlement européen est élu, qu'il participe, certes modestement, à la co-décision, quelle importance faut-il accorder, aux éléments pointés dans l'ouvrage ? Peuvent-ils vraiment expliquer le déficit démocratique actuel, que l'auteur convoque en introduction ?

Malgré quelques incursions rapides outre Rhin, l'essai néglige pour l'essentiel le débat d'idée et son évolution en Allemagne. C'est une absence plutôt surprenante pour sa thèse implicite. Car enfin si J. Monnet a réussi à faire prévaloir une Europe de type technocratique et communautaire, encore fallait-il, pour qu'il aboutisse, que cette démarche entre en résonance avec celle d'autres partenaires, en particulier en Allemagne. L'absence de regard du côté allemand est d'autant plus étonnante, que plusieurs aspects évoqués dans l'ouvrage se retrouvent dans la doctrine ordolibérale qui s'impose en RFA à cette époque. Lorsque Reuter développe en 1942 à Uriage, une critique du régime libéral d'avant-guerre et en tire comme conclusions : la lutte contre les trusts, essentiellement entendus comme « le règne de l'argent », et la nécessité d'un État fort, « armé de compétences et d'efficacité », dont l'action sera mise en œuvre par des hommes nouveaux, possédant à la fois les qualités du fonctionnaire et de l'homme d'affaires

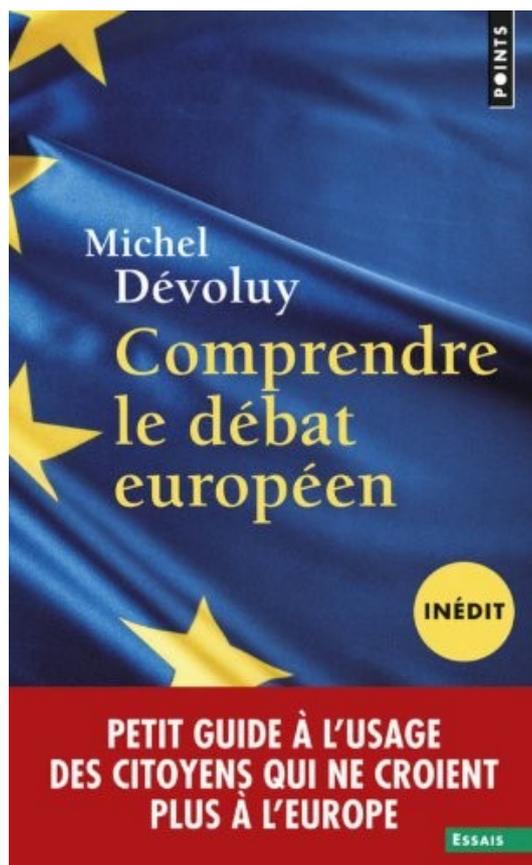
(p. 106-107). Lorsqu'Uri, la même année, défend une forme d'économie organisée : « *L'économie livrée à elle-même est incapable, dans ses structures nouvelles [monopoles], d'un équilibre général. La fonction de l'État, c'est alors de le constituer (...)* » (p. 103, en italique dans le texte original). On ne peut s'empêcher de penser à la place que l'ordolibéralisme attribue à l'État en tant que fondateur d'un marché juste et à l'opposition vis-à-vis des trusts/ cartels qui l'anime. Des convergences historiques concrètes apparaissent mêmes lorsque Cohen signale la participation de W. Röpke, un des inspirateurs de l'ordolibéralisme, au « combat » fédéraliste européen. Resterait à vérifier si ces convergences vont au-delà de hasards de circonstances.

Il n'est pas contestable en revanche qu'Uri fut, avec Von der Groeben pour la partie allemande, rédacteur du célèbre rapport Spaak (1956) qui conduisit à la création de la CEE. L'histoire a retenu que leur collaboration fut fructueuse. Von der Groeben, par la suite premier commissaire à la concurrence, déclarait en 1965 dans un discours au Parlement Européen : « La politique de la concurrence ne signifie pas laisser faire, mais réaliser un ordre fondé sur des normes juridiques », un point de vue qui apparaît fortement teinté d'Ordolibéralisme. Au total, un ouvrage qui donne matière à réflexion, particulièrement utile en ces temps troublés pour l'UE et de préparation des élections européennes.

Comprendre le débat européen

Michel Dévoluy*

Comprendre le débat européen : petit guide à l'usage des citoyens qui ne croient plus à l'Europe est un ouvrage écrit par Michel Dévoluy aux Editions Points, collection essais, 160 pages. En librairie en janvier 2014, ce livre a l'ambition, à quatre mois des élections au parlement européen, d'aider à en analyser les grands enjeux. Il propose également des solutions pour aller de l'avant. Le texte ci-dessous reprend la quatrième de couverture.



Ce livre est une sonnette d'alarme et un acte citoyen. Il explique pourquoi l'Europe va dans le mur, mais il refuse le fatalisme des replis nationaux. Il défend l'idée qu'une zone euro repensée et solidaire a la capacité de répondre aux enjeux mondiaux et d'édifier un espace économique, politique et social apaisé.

L'Europe souffre d'un manque d'identité et de démocratie ; elle est devenue le fer de lance d'un libéralisme qui impose des cures d'austérité destructrices ; elle n'offre plus de projet mobilisateur. Il faut donc la changer.

Mais la refondation nécessaire risque d'être perpétuellement reportée par les gouvernements. Pour avancer vraiment, ce livre appelle à une mobilisation active des citoyens en proposant des instruments pour comprendre et des moyens pour agir. Il espère ainsi redonner le goût et le sens du débat européen.

* Université de Strasbourg, BETA

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 : Agnieszka Kupzok, CEIPI-BETA, post-doctorante à l'Université de Strasbourg - Damien Broussolle, Université de Strasbourg (LARGE), Institut d'Etudes Politiques - Eric Rugraff, Université de Strasbourg (BETA) - Gilbert Koenig, Université de Strasbourg (BETA) - Julien Pénin, BETA, Université de Strasbourg - Meixing Dai, Université de Strasbourg (BETA) - Michel Dévoluy, Université de Strasbourg, BETA - René Kahn, Université de Strasbourg (BETA).

Conception graphique : Pierre Roesch

Édition et mise en ligne : François Mauviard, Meixing Dai

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

