

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 33

Hiver 2015

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

Éditorial - Dépassons nos frontières

Michel Dévoluy, Université de Strasbourg (BETA)

L'Europe se trouve lourdement confrontée à des flux migratoires d'ampleurs exceptionnelles et à des attentats terroristes abjects et dévastateurs : que faire ? Les peurs, les incompréhensions, les frustrations et les colères qui en découlent conduisent aisément sur la pente des replis nationaux. Ces

Sommaire

Critères de convergence, déréglementation du marché du travail et performance économique des régions européennes Florian Grosset, Roberto Martino, Phu Nguyen-Van. 3
Le troisième mémorandum grec : Triomphe du dogme néolibéral du « TINA » Gilbert Koenig..... 7
La conception européenne du développement durable : volontariste, optimiste et marchéiste René Kahn..... 15
L'ordolibéralisme et l'avenir de l'Europe monétaire Michel Dévoluy..... 23

sentiments sont ancrés dans une vision du monde où l'État-nation représente l'espace public et collectif indépassable. La nation seule serait la mieux armée pour venir à bout de ces immenses problèmes. Or le monde a changé et, surtout, l'Europe est là. Désormais c'est vers l'Europe qu'il faut se tourner pour relever ces nouveaux défis. Demander plus d'Europe alors que celle-ci déçoit sur le plan économique peut sembler incongru. Mais pas du tout. Au contraire, la zone euro fonctionne mal car nous n'avons

pas osé franchir le pas de l'union politique. Et c'est bien d'une union politique dont nous avons également besoin face aux risques d'attentats et aux questions migratoires. Aujourd'hui, il faut le rappeler sans cesse, les États européens sont ouverts, de petites dimensions à l'échelle du monde et très interdépendants. Aucune nation européenne ne peut affronter les flux de

réfugiés de façon isolée. Aucune nation européenne ne peut gérer sa sécurité intérieure seule. En conséquence, l'Europe doit se doter d'une véritable frontière commune, d'un service d'immigration unique et d'un système homogène de renseignement intérieur. Pour être complet et cohérent, l'Europe doit aussi accepter une défense commune. En bref, la sécurité intérieure et extérieure de chaque État de l'UE s'inscrit inéluctablement dans une logique communautaire. Confier ces missions aux seuls États-nations est devenu une idée dépassée et, pour tout dire, dangereuse.

Mais il y a plus encore. La plupart des citoyens européens souhaitent cultiver nos valeurs de vivre ensemble de façon apaisée et consolider nos idéaux démocratiques. Nous devons penser en commun, et dans l'intérêt de tous, des modes de vie qui apprivoisent les révolutions technologiques et les enjeux environnementaux. De même, nous sommes confrontés à une géopolitique où seuls les ensembles lisibles, forts et sûrs d'eux-mêmes compteront dans le futur. Clairement, aucun État européen ne réussira tout seul. L'union fait la force et force le respect, on le sait bien. Nous avons eu la chance et l'audace de lancer après guerre une construction que le monde nous envie et dont nous devons être fiers. Ne soyons pas timorés, mais ambitieux. Affichons notre volonté de construire un espace politique exemplaire, apaisé et respecté. Corrigeons avec détermination les insuffisances actuelles de l'Europe et allons de l'avant. Ne cultivons pas des frontières géographiques, mentales, culturelles, économiques et politiques qui ne sont plus à l'échelle des défis présents et à venir.

Critères de convergence, déréglementation du marché du travail et performance économique des régions européennes

Florian Grosset[‡], Roberto Martino[§], Phu Nguyen-Van^{*}

Les politiques de libéralisation du marché du travail et de rigueur budgétaire, popularisées sous le nom de Consensus de Washington ne sont pas toujours pertinentes dans le contexte européen. Nous montrons que la protection des contrats de travail à durée indéterminée a un effet ambigu sur la performance économique des régions européennes. En revanche, la dérégulation des contrats de travail temporaire, si elle entraîne une hausse de leur utilisation, a un effet négatif sur la performance. Le critère de déficit inférieur à 3 % du PIB ne semble pas fondé : un déficit supérieur à ce seuil est associé à de meilleures performances économiques. Le critère de soutenabilité de la dette publique, avec un plafond de 60 % du PIB, paraît en revanche justifié. Ce niveau peut être ramené même à environ 45 % du PIB : un niveau de dette au-delà de ce seuil détériore la performance économique des régions européennes.

1. Introduction

La crise des dettes souveraines de la zone euro, amorcée en 2010, a replacé sur le devant de la scène la nécessité pour les États membres de respecter les engagements pris avec le Traité de Maastricht en 1992 : maintenir leurs ratios de dette et de déficit inférieurs à respectivement 60 % et 3 % du produit intérieur brut. Les pouvoirs d'intervention de la Commission européenne ont été renforcés dans ce sens dès 2011, tandis que le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire européenne invite ses signataires à inscrire ces règles « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles » (Art 3.2). La question de l'introduction de cette « règle d'or budgétaire » a suscité de nombreux débats quant à sa pertinence. De plus, un nouvel indicateur a été introduit afin de prendre en compte le contexte économique, privilégié par la Commission européenne (2015) : l'Objectif à Moyen Terme du déficit structurel de 0,5 % du PIB.

A l'inverse, la libéralisation du marché du travail n'est pas explicitement inscrite dans les traités. On retrouve seulement à l'article 145

du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) :

« Les États membres et l'Union s'attachent, conformément au présent titre [...] à promouvoir [...] des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie [...] ».

En étudiant les indicateurs fournis par l'OCDE relatifs à la protection de l'emploi pour les seize pays européens¹ sujets de notre étude (Martino et Nguyen-Van, 2014), on peut observer une claire tendance à la déréglementation des emplois à durée indéterminée : entre 2008 et 2013, seul le Danemark a augmenté leur protection. En 2013, on observait dans dix des seize pays une plus faible protection qu'en 1995, contre une protection plus élevée dans quatre autres (Allemagne, Autriche, Belgique, France). Ce changement a été notamment favorisé par les plans de réformes structurelles conditionnant l'aide apportée aux États les plus touchés par la crise des dettes souveraines. Pour les emplois temporaires, l'évolution semble moins claire (diminution de la protection dans deux états et augmentation dans quatre entre 2008 et 2013) mais il faut noter que la protection dans les pays l'ayant accru demeure faible.

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède. La Grèce n'est pas incluse en raison d'un manque de données.

[‡] Paris School of Economics ; [§] European Commission, Bruxelles ; ^{*} BETA, CNRS & Université de Strasbourg. Correspondance : P. Nguyen-Van, BETA, CNRS & Université de Strasbourg, 61 avenue de la Forêt Noire, 67000 Strasbourg ; e-mail : nguyen-van@unistra.fr.

Ces politiques de rigueur budgétaire et de libéralisation du marché du travail ne sont pas nouvelles. Appliquées dès les années 1980 en Amérique latine, elles sont des composantes classiques des Programmes d'Ajustement Structurels conditionnant l'intervention du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale. Popularisées sous le nom de *Consensus de Washington* (Williamson, 1990), elles se basent sur l'idée que la prospérité économique est favorisée par le marché. Déréglementation et limitation de l'action publique par le contrôle strict du budget visent alors à réduire les distorsions induites par l'État.

2. Pertinence de ces politiques

Les avis théoriques étant divergents quant à l'impact de ces politiques sur les performances économiques, nous vérifions empiriquement leur pertinence dans le cas européen. Plus précisément, nous travaillons sur des régions européennes à l'échelle NUTS-2 utilisée par l'Eurostat. Les régions possèdent en effet des compétences croissantes, en application du principe de subsidiarité, avec un impact potentiel grandissant de leurs politiques sur l'économie. Nos données concernent la période 1995-2008 qui ne couvre pas la dernière crise: il convient donc d'interpréter les résultats de manière prudente, nos préconisations de politiques publiques n'étant pas forcément applicables en temps de crise.

Nous utilisons les données sur la valeur ajoutée brute (VAB) de la *Cambridge Econometrics database* pour mesurer la performance économique des régions européennes. Pour la protection de l'emploi, nous utilisons l'indicateur EPL – *Employment Protection Legislation* – exprimé sur une échelle allant de 0, protection minimale, à 6, protection maximale. Il couvre les emplois à durée indéterminée (EPLi) et temporaires (EPLt). Il est fourni par l'OCDE, de même que la part des contrats à durée déterminée dans l'économie (TES) et la dette publique (exprimée en pourcentage du PIB du pays concerné). Enfin, le déficit public provient des données de la Banque mondiale.

2.1 Libéralisation du marché du travail

La dérégulation du marché du travail a pour but de le rendre plus flexible, le rapprochant des conditions de concurrence pure et parfaite. La protection de l'emploi est alors perçue

comme une cause de chômage, les employeurs préférant ne pas embaucher plutôt que de courir le risque de ne pas pouvoir licencier en cas de baisse de la demande. Cependant, dans une optique keynésienne, une faible protection de l'emploi a un effet pro-cyclique : les employés licenciés à l'occasion d'un ralentissement de l'activité consommant moins, la demande globale se déprécie, entraînant une baisse plus forte de la production. De plus, il a été montré que des politiques de libéralisation n'entraînent pas systématiquement de concurrence accrue, la dérégulation pouvant alors avoir des effets pervers en termes de chômage, notamment chez les jeunes (Stiglitz, 1998 ; O'Higgins, 2012).

Figure 1 : Evolution de la performance économique en fonction du niveau de protection des contrats à durée indéterminée ; intervalle de confiance affiché à 95 %

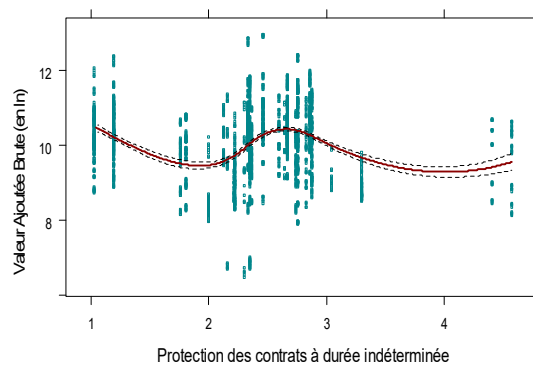
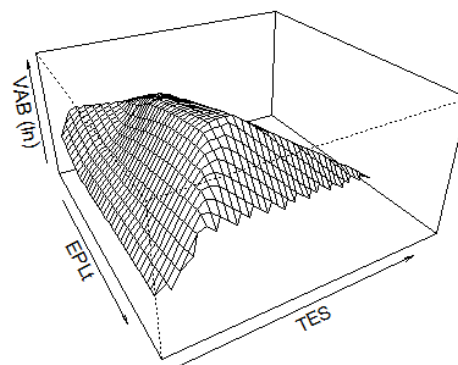


Figure 2 : Evolution de la performance économique (VAB) en fonction du niveau de protection des contrats à durée déterminée (EPLt) et de la part des contrats à durée déterminée dans l'économie (TES)



Résultat empirique pour le cas européen :

- La protection des contrats à durée indéterminée a un effet ambigu sur la performance économique.

- La dérégulation des contrats temporaires semble ne pas avoir un effet net sur la performance économique. En revanche, si cette dérégulation entraîne une hausse de l'utilisation des contrats temporaires, on observe une influence négative sur les performances économiques.

2.2 Rigueur budgétaire

Le respect d'une balance budgétaire équilibrée, autre volet du *Consensus de Washington*, peut être justifié par un lien théorique négatif entre endettement public et performance économique. Ainsi, une dette importante peut générer des réactions négatives sur les marchés financiers, la hausse des taux d'intérêt impactant négativement aussi bien l'investissement privé que la capacité de l'État de se refinancer. Cela risque alors de diminuer l'aptitude des autorités fiscales à mettre en œuvre des mesures contracycliques (« mesures de relance ») pour stabiliser l'activité (Cecchetti et al., 2011). Le risque souverain associé au remboursement peut également augmenter, et l'anticipation d'une politique future restrictive (« mesures d'austérité ») pour rembourser la dette peut réduire la consommation présente (Cochrane, 2011 ; Codogno et al., 2003).

Cependant, si l'endettement provient d'investissements productifs publics, ou d'une politique fiscale expansionniste en temps de crise, il peut être associé positivement aux performances économiques respectivement de long et de court terme, alors qu'une politique de contraction peut l'aggraver (Cecchetti et al., 2011 ; Panizza et Presbitero, 2014). Dans la définition des objectifs budgétaires, il importe alors de prendre en compte le contexte – état général de l'économie, anticipations de croissance, accès au crédit, etc. (Stiglitz, 1998).

Les études empiriques réalisées jusqu'alors sont assez rares, se concentrant surtout sur les pays en développement et l'impact de la dette extérieure. De plus, les quelques résultats portant sur les pays développés ne sont pas univoques, certains trouvant une relation non-linéaire (positive jusqu'à un certain point puis négative) entre dette publique et croissance de la production (Caner et al., 2010 ; Cecchetti et al., 2011 ; Checherita et Rother, 2010 ; Kumar et Woo, 2010 ; Reinhart et Rogoff, 2010²),

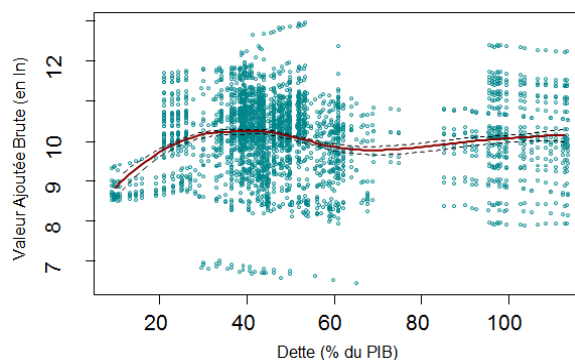
² Des erreurs dans leur méthodologie, modifiant leurs résultats, ont été pointées et corrigées par Herndon et al., 2014.

tandis que d'autres ne trouvent aucune, ou seulement très faible, association entre les deux variables (Egert, 2015 ; Panizza et Presbitero, 2014 ; Pescatori et al., 2014).

Résultat empirique pour le cas européen :

- La pertinence de la limite du déficit public à 3 % du PIB n'est pas validée par les données. Au contraire, un déficit supérieur à ce plafond est plutôt associé à de meilleures performances économiques.
- Un objectif de déficit structurel plutôt que global paraît pertinent dans les données, même si le critère de 0,5 % du PIB semble sévère. Une hausse du déficit structurel est positivement associée aux performances économiques tant qu'il demeure inférieur à 3,5 % du PIB ; au-delà, elle a un impact négatif.
- A long terme, on n'observe pas d'association entre les contractions budgétaires structurelles et de meilleures performances économiques.
- Le critère de soutenabilité de la dette publique semble justifié ; le plafond, fixé à 60 % du PIB, pourrait même être plus bas. Pour un faible niveau de dette, l'endettement est positivement associé aux performances économiques mais, à partir d'un niveau que nous évaluons à un peu plus de 45 % du PIB, une augmentation de la dette est liée à de plus faibles performances économiques.

Figure 3 : Evolution de la performance économique en fonction du niveau de dette ; intervalle de confiance affiché à 95 %



3. Conclusion

Le premier volet du consensus de Washington étudié ici, la libéralisation du marché du travail, ne semble pas avoir d'effets significatifs sur les performances

économiques des régions européennes – sauf en cas d’importantes rigidités des contrats à durée indéterminée.

Concernant le second volet, l’équilibre budgétaire, nos résultats sont plus mitigés. Le seuil du déficit à 3 % du PIB paraît non justifié, et l’inscription d’une « règle d’or budgétaire » allant dans le mauvais sens. Considérer le déficit structurel – introduit dans la réforme des traités européens suivant la crise des dettes souveraines – est plus pertinent que de vouloir limiter mécaniquement le déficit global. De même, les restrictions apportées au niveau de la dette sont à encourager, un niveau trop élevé (au-delà de 45 % du PIB environ) détériore la performance économique des régions européennes.

Ce dernier constat contraste avec des études similaires portant sur d’autres pays ou ensembles régionaux dits avancés, qui trouvent un niveau critique plus élevé. Cela pourrait être expliqué par la particularité des statuts de la Banque Centrale Européenne qui, contrairement à ses homologues américaine, britannique ou japonaise, n’a pas le droit d’agir comme prêteur en dernier ressort pour les États de la zone euro (De Grauwe, 2013 ; Pisany-Ferry, 2014). L’introduction des Outright Monetary Transactions en 2012 marque un tournant dans ce domaine, mais nous ne disposons pas du recul nécessaire dans les données pour juger de son efficacité.

Références bibliographiques

- Caner, M., Grennes, T. et Koehler-Geib, F. (2012). Finding the Tipping Point - When Sovereign Debt Turns Bad. *World Bank Conference on Debt Management*.
- Cecchetti, S., Mohanty, M. et Zampolli, F. (2011). Achieving growth amid fiscal imbalances : the real effects of debt. *Economic Symposium Conference Proceedings*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 145-196.
- Checherita, C. et Rother, P. (2010). The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth - An Empirical Investigation for the Euro Area. ECB Working Paper series, n°1237.
- Cochrane, J.H. (2011). Understanding policy in the great recession: some unpleasant fiscal arithmetic. *European Economic Review*, 55(1), 2-30.
- Codogno, L., Favero, C., et Missale, A. (2003). Yield spreads on emu government bonds. *Economic Policy*, 18(37), 503-32.
- Commission Européenne (2015). *Communication : Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance*. COM/2015/012 final.
- De Grauwe, P. (2013). The European Central Bank as lender of last resort in the government bond markets. *CESifo Economic Studies*, 520-35.
- Egert, B. (2015). Public debt, economic growth and nonlinear effects: myth or reality? *Journal of Macroeconomics*, 43, 226-38.
- Herndon, T., Ash, M., et Pollin, R. (2014). Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics*, 38(2), 257-279.
- Kumar M.S. et Woo J. (2010). Public Debt and Growth. IMF Working Papers, n° 174.
- Martino, R. et Nguyen-Van, P. (2014). Labour market regulation and fiscal parameters: A structural model for European regions. Working Paper BETA n°19, Université de Strasbourg.
- O’Higgins, N. (2012): This time it's different. Youth labour markets during the Great Recession. *Comparative Economic Studies*, 54, 395-412.
- Panizza, U. et Presbitero, A.F. (2014). Public debt and economic growth: is there a causal effect ? *Journal of Macroeconomics*, 41, 21-41.
- Pescatori, A., Sandri, D. et Simon, J. (2014). Debt and growth: is there a magic threshold ? IMF Working Papers, n° 34.
- Pisany-Ferry, J. (2014). *The Euro crisis and its aftermath*. Oxford Scholarship Online.
- Reinhart, C.M. et Rogoff, K.S. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100(2), 573-578.
- Stiglitz, J. E. (1998). More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus. UNU/WIDER Annual Lecture, 2.
- Williamson, J., (1990). What Washington means by policy reform? In Williamson, J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics, Washington DC.

Le troisième mémorandum grec : Triomphe du dogme néolibéral du « TINA »

Gilbert Koenig*

Au terme des négociations avec le gouvernement grec qui ont eu lieu pendant le premier semestre 2015, la Commission européenne sous l'impulsion de l'Eurogroupe oblige la Grèce à accepter ses conditions si elle veut rester dans la zone euro, car, selon le dogme du « TINA », il n'y a pas d'autres alternatives possibles¹. Le mémorandum d'entente imposé à la Grèce en 2015 décrit dans les moindres détails et avec un calendrier précis les mesures dont l'adoption au cours de la période 2015-2018 permettra d'obtenir l'aide financière nécessaire au pays. Après avoir défini et commenté les principales mesures exigées, on en évalue les effets possibles sur la croissance et l'emploi et sur les finances publiques.

Après 7 mois de négociations, le gouvernement grec a dû capituler devant l'intransigeance de ses créanciers et accepter, le 13 juillet 2015, un accord qui reprenait les principales dispositions que le référendum grec du 5 juillet 2015 avait rejetées à une forte majorité. Les négociations qui se sont ouvertes en juillet et en août entre le gouvernement grec et l'ancienne troïka (BCE, FMI et Commission européenne) à laquelle s'est joint le mécanisme européen de stabilité (MÉS) ont abouti en août 2015 au troisième mémorandum d'entente² avec la Grèce depuis 2010. Ce texte qui développe dans ses moindres détails et avec un calendrier précis les mesures et les réformes exigées par l'accord de juillet 2015 est validé par l'Eurogroupe en août 2015. Cela permet d'enclencher le troisième plan d'aide depuis 2010 prévoyant des prêts pouvant aller jusqu'à 86 milliards d'euros sur 3 ans. Le parlement grec accepte dans l'urgence les dispositions du mémorandum et l'accord de prêt conditionné à l'application des exigences contenues dans le texte. Il vote, dès juillet 2015, un premier en-

semble de mesures exigées par l'Eurogroupe afin d'obtenir un premier versement permettant de faire face à ses échéances. Les négociations qui ont débouché sur ces accords ont été menées, comme celles ayant abouti aux accords précédents, sans grande transparence et dans une conception intergouvernementale du fonctionnement de l'Europe, ce que le Parlement européen a déploré³. Le processus qui a abouti au mémorandum et le contenu de ce texte révèlent deux dogmes que la Commission européenne au nom de l'Eurogroupe et de la BCE semblent vouloir désormais appliquer. Le premier se fonde sur ce qu'on appelle « le théorème de Juncker » formulé par le président de la Commission de la façon suivante après les élections grecques de janvier 2015 : « il ne peut pas y avoir de choix démocratiques contre les traités européens »⁴. Il a conduit l'Eurogroupe à ignorer les résultats du référendum grec pourtant jugé légal par le Conseil d'État, comme il l'a fait, d'une façon moins brutale en faisant ratifier par les parlements nationaux, en 2008, un traité analogue au projet de constitution européenne qui avait été rejeté par une majorité de Français et de

¹ Commentant les mesures de sa politique économique, Margaret Thatcher, Premier ministre du Royaume Uni de 1979 à 1990, a affirmé à plusieurs reprises : « There Is No Alternative » (il n'y a pas d'autre choix). Cette formule représentée par l'acronyme « TINA » est généralement utilisée par ceux qui considèrent qu'il n'y a pas d'alternative à la conception néo-libérale de la politique économique.

² Memorandum of understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. Voir le texte uniquement en Anglais sur le site de la Commission européenne.

³ Voir G. Koenig (2015), « *La Troïka, une institution sans légitimité démocratique européenne* », Bulletin de l'OPEE, n°32.

⁴ Entretien accordé au Figaro le 29 janvier 2015. Dans cette phrase, le président de la Commission semble moins se référer au Traité de Lisbonne qu'aux deux traités intergouvernementaux suivants : le Traité instituant le mécanisme européen de stabilité et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM qui comporte le pacte budgétaire destiné à renforcer la discipline du pacte de stabilité.

* BETA, Université de Strasbourg.

Hollandais en 2005. Le second dogme est celui du TINA qui se place dans l'esprit de la « révolution conservatrice » de R. Reagan et de M. Thatcher des années 1980. Il a conduit l'Eurogroupe à refuser d'envisager les propositions du gouvernement grec, notamment celle d'un allègement de la dette publique qui était pourtant préconisé par le FMI et celle d'un desserrement de l'étai de l'austérité sur une économie grecque affaiblie par la crise économique et la purge imposée par l'Europe depuis 2011. Les réformes imposées par le mémorandum se placent dans le prolongement de celles que la Grèce a déjà été contrainte d'adopter pour bénéficier des deux plans d'aide précédents. Elles comportent une multitude de mesures extrêmement détaillées dont on ne retiendra que les plus importantes avant d'en envisager les effets attendus sur la croissance et les finances publiques.

1. Le programme de réformes

Le programme de réformes imposé à la Grèce vise la réalisation des quatre objectifs suivants qui sont définis par l'accord du 13 juillet 2015 et dont les modalités de réalisation sont minutieusement détaillées dans le mémorandum et accompagnés d'un calendrier précis: assainir les finances publiques, assurer la stabilité financière, renforcer la compétitivité et moderniser l'administration publique.

L'assainissement des finances publiques

La Grèce doit viser un surplus budgétaire primaire (solde budgétaire total moins le montant du service de la dette) de moyen terme de 3,5 % du PIB grâce à des réformes dont les principales sont celles de sa fiscalité et de son système de retraite et grâce à une meilleure gestion des finances publiques.

Réforme de la fiscalité

Dès le mois de juillet 2015, le parlement a dû prendre des mesures pour réformer d'une façon importante le régime de la TVA en simplifiant la structure de l'impôt, en élargissant son assiette et en éliminant différentes exonérations. Dans cette optique, le taux normal de la TVA est passé de 21 % à 23 %. Il est étendu à des secteurs qui bénéficiaient de taux réduits, comme la restauration et les îles grecques. Cette réforme qui devrait accroître les recettes de l'État risque cependant d'avoir des effets négatifs. En effet, on peut craindre que l'application du taux d'imposition de 23 % à la res-

tauration affecte le tourisme qui est l'un des postes les plus importants de la balance des paiements grecque et que la généralisation de ce taux à la plupart des secteurs renforce la tendance à frauder.

La réforme fiscale comporte comme autres dispositions une hausse de l'impôt sur les revenus et les profits, des suppressions d'exonérations fiscales, comme celles dont bénéficiaient les agriculteurs et les armateurs et la hausse de certaines taxes, comme celles sur la publicité à la télévision, sur les loyers et les produits de luxe. Mais, l'essentiel du fardeau fiscal provient de la réforme de la TVA qui devrait rapporter environ 800 millions d'euros en 2015. Pour que les recettes de l'État augmentent effectivement, des mesures sont prévues pour lutter contre les fraudes fiscales.

Réforme du régime des retraites

L'Eurogroupe exige du gouvernement grec de poursuivre la réforme qui a déjà été entreprise dans le cadre des programmes d'aide précédents afin de résorber le déficit des caisses de retraite qui se monte à 2 milliards d'euros en 2015. Pour cela, il impose essentiellement une réduction des dépenses et une rationalisation du régime des retraites.

Les réformes mises en vigueur en 2012 ont entraîné une baisse de 15 % des retraites inférieures à 500 euros par mois et de 44 % pour celles supérieures à 3000 euros. Mais, le 10 juin 2015, le Conseil d'État grec a annulé pour vice d'inconstitutionnalité la coupe de 1,8 milliard d'euros dans le budget des retraites imposée précédemment par la troïka. L'Eurogroupe demande au gouvernement de définir des politiques visant à compenser pleinement l'incidence budgétaire de cette annulation et lui laisse le choix des méthodes pour y parvenir et pour adapter les nouvelles mesures exigées à l'organisation institutionnelle de la Grèce. Ces dispositions prévoient notamment la suppression progressive d'ici 2016 de la prime de solidarité qui est accordée aux 195000 retraités bénéficiant de moins de 700 euros par mois. Dès le mois d'octobre 2015, le parlement grec a décidé le relèvement de 4 % à 6 % des cotisations maladies pour les retraites et l'introduction d'une cotisation de 6 % sur les retraites complémentaires.

Les principales autres mesures prévoient l'allongement à 67 ans de l'âge du départ à la retraite, déjà porté de 60 à 65 ans en 2010, l'abandon du régime des pré-retraites et l'application de pénalités pour décourager les départs anticipés à la retraite. Sur le plan institu-

tionnel, l'Eurogroupe exige une simplification du système de retraite qui était très fragmenté avant 2010 entre de nombreux organismes et une rationalisation des régimes spéciaux pour chaque profession.

On peut s'interroger sur l'opportunité des mesures de réduction du revenu de la plupart des retraités dans une période de marasme économique. En effet de telles mesures risquent de réduire d'une façon importante la demande de biens et de services car elles affectent le pouvoir d'achat d'une partie importante de la population. De plus, elles ont peu de chance de conduire à l'équilibre financier recherché tant que la reprise ne se réalisera pas, car les cotisations ne rentrent pas suffisamment à cause du chômage important et du développement du travail au noir. Enfin elles réduisent la capacité des retraités à aider les membres de leurs familles frappés par le chômage de masse. L'affaiblissement ou la perte de ce filet de sécurité risque de conduire à des troubles sociaux.

Le bien-être social soutenable à long terme que la réforme des retraites est censé assurer est renforcé par la poursuite de la réforme du système de santé déjà bien avancée durant les précédents programmes d'aide.

Réforme de la gestion des finances publiques

Il s'agit de mettre en pratique les dispositions du pacte budgétaire qui sont spécifiées dans le Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance en Europe adopté en 2012 ainsi que les mesures prévues dans les « paquets » législatifs de 2011 (six pack) et de 2013 (two-pack)⁵. Ces dispositions qui renforcent celles du pacte de stabilité et de croissance fixent des règles budgétaires plus strictes et accentuent la surveillance et la discipline budgétaire des États. Dans ce cadre, le gouvernement grec doit assurer un excédent primaire représentant 3,5 % du PIB en 2018 et doit réduire automatiquement ses dépenses en cas de dérapage par rapport aux objectifs d'excédents budgétaires. De plus, il doit soumettre tous les projets de réforme ayant des incidences budgétaires à un organisme contrôlé par la Commission Européenne avant de les présenter au parlement grec. Ces dispositions mettent la Grèce sous une tutelle plus importante que celle supportée par les autres États européens, car leur défaut

d'application met fin à l'aide financière dont le pays a un besoin vital.

Renforcement de la stabilité financière

L'accord de juillet 2015 comporte l'engagement du gouvernement grec de prendre des mesures qui doivent renforcer la gouvernance des banques et du Fonds hellénique de stabilité financière. Pour cela, il s'agit d'éliminer toute ingérence politique, notamment dans le processus de nomination. Cette mesure prive le gouvernement grec d'un pouvoir de contrôle sur ces institutions au profit des instances européennes.

Une seconde catégorie de mesures concerne la recapitalisation des banques. Les besoins en capital des banques grecques dus à la dégradation des conditions financières et économiques du pays et à l'existence d'actifs douteux dans leurs comptes sont intensifiés par les retraits massifs de dépôts au cours du premier semestre 2015. Sur la base d'une analyse de la situation des principales banques grecques, la BCE a estimé en octobre 2015 que ces établissements avaient un besoin de capital d'au moins 4,4 milliards d'euros et au plus de 14,4 milliards. Une enveloppe de 10 milliards d'euros a été mise à la disposition de la Grèce sur un compte séparé au Luxembourg pour faire face à ces besoins. Un montant supplémentaire de 15 milliards d'euros au plus est prévu à cette fin dans le plan d'aide financière. On envisage également de consacrer une partie des ressources financières issues des privatisations à cette opération. De plus, il est demandé au gouvernement grec de faire des réformes institutionnelles, notamment celle du code de procédure civile, pour favoriser le remboursement des dettes par une accélération des procédures de recouvrement et une réduction de leurs coûts. Il s'agit notamment d'éliminer les plafonds de prélèvement sur les salaires et les pensions de ceux qui sont soumis à des saisies-arrêts et de renforcer les mesures pour obtenir le remboursement des dettes en facilitant par exemple les saisies, notamment immobilières. On peut en attendre un accroissement important du nombre de faillite d'entreprises et d'expulsions de ménages hors de leurs habitations.

Enfin, le parlement grec devra transposer dans sa législation la directive européenne sur le redressement et la résolution des crises bancaires qui a été adoptée en 2013, lors de la crise chypriote. Cette directive garantit les dépôts bancaires jusqu'à 100000 euros et fait porter la charge d'une faillite bancaire priori-

⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir G. Koenig (2015), « *Des politiques budgétaires décentralisées, mais encadrées* », in M. Dévoluy et G. Koenig (édit.), *Les politiques européennes*, Éditions du Seuil, nouvelle édition 2015, p.121-160.

tairement sur les actionnaires et les créanciers et non sur les contribuables.

Renforcement de la compétitivité

Le renforcement de la concurrence exige, selon le mémorandum, une libéralisation des activités économiques et une réforme du marché du travail.

La libéralisation des activités économiques

La Grèce est sommée d'adopter les mesures de libéralisations préconisées par l'OCDE et spécifiées par l'Eurogroupe. Ces dispositions sont définies avec minutie dans le mémorandum. Elles concernent notamment l'ouverture des pharmacies par des non-pharmaciens, la vente de médicaments sans ordonnance dans les grands magasins, la vente du pain en dehors des boulangeries, l'ouverture des magasins le dimanche et les soldes commerciales pendant toute l'année. De plus, il convient d'ouvrir à la concurrence certaines professions, comme celle de notaire. De telles mesures sont déjà envisagées ou mises en œuvre dans un certain nombre de pays européens sans que leurs incidences positives sur la croissance et l'emploi soient vraiment démontrées. Enfin, il faudra prévoir un programme de privatisation dont la réalisation sera confiée à un fonds indépendant, c'est-à-dire non contrôlé par le parlement. Les ventes de biens publics effectuées par cette institution qui est assez analogue à la Treuhand chargée de privatiser les biens de l'Allemagne de l'Est devraient rapporter 50 milliards d'euros, selon les estimations de la Commission. Celle-ci fournit une liste détaillée des biens et des activités à privatiser et des modalités à suivre pour réaliser cet objectif. Cette liste comprend notamment les 14 aéroports nationaux, les ports du Pirée et de Salonique, et des activités traditionnellement publiques, comme les services de la poste, l'exploitation de l'eau, certains services de transport et la fourniture d'énergie. On attend de ces opérations une hausse de l'efficacité et une baisse des prix par rapport aux monopoles publics. Mais les exemples de certaines privatisations, comme celle du réseau d'eau ou d'autoroute, effectuées dans des autres pays européens, parfois au bénéfice des mêmes sociétés, suscitent des doutes sur l'efficacité de ces opérations. Le montant que la Commission espère retirer des privatisations semble peu crédible si l'on considère que ces opérations se feront dans l'urgence et sous la pression, connue par les futurs acquéreurs, de la nécessité pour le ven-

deur d'obtenir des ressources le plus rapidement possible. D'ailleurs les privatisations effectuées de 2011 à 2015 dans des conditions analogues n'ont rapporté que 5,4 milliards d'euros.

La réforme du marché du travail

La Grèce est sommée de poursuivre ses réformes du marché du travail en vue d'en accroître la flexibilité. Les efforts exigés par la troïka ont déjà entraîné une chute du salaire minimum de 44 % depuis 2011, une extension des périodes d'essai, une réduction du délai de préavis en cas de démission, une baisse des indemnités de licenciement et une extension des possibilités de recours aux contrats à durée déterminée. Pour la Commission, il faut aller plus loin par une réforme profonde de la législation sociale. Celle-ci doit notamment assouplir le droit de grève, la législation concernant les licenciements et la réglementation de l'action syndicale. Le rôle des conventions collectives devrait être réduit au profit d'accords d'entreprises, ce qui risque de rendre les salariés très vulnérables face aux employeurs.

En revenant sur des acquis sociaux qui, selon la Commission, « ne sont pas compatibles avec les objectifs de croissance durable », ces réformes détériorent le dialogue social qui est pourtant considéré comme un facteur de croissance.

Modernisation de l'administration publique

La Commission exige la mise en place, sous son égide, d'un programme de renforcement de l'efficacité de l'administration publique et de la justice et d'un plan de lutte contre la corruption. De plus, elle demande des réformes assurant une indépendance plus importante de certaines administrations comme l'institut de statistiques qui est mis sous la tutelle d'un conseil indépendant de contrôle. Pour aider la Grèce à moderniser son administration, un programme d'assistance devra être établi, en collaboration avec la Commission, dans différents domaines, comme la fiscalité et la justice. Des gestionnaires devront être embauchés pour évaluer la performance des fonctionnaires.

Pour réduire le coût de la fonction publique, la Commission impose une réduction du nombre de fonctionnaires qui avait déjà diminué de 25 % de 2009 à 2014. Comme cette baisse est indifférenciée, elle risque de ralentir certaines réformes. C'est le cas notamment pour les services des impôts qui risquent de ne pas avoir le personnel suffisant pour mener à bien la ré-

forme fiscale exigée. Il s'agit également de réformer la grille des salaires et de moduler les niveaux des rémunérations en fonction des objectifs d'excédents budgétaires. C'est ainsi que le parlement a voté, en juillet 2015, une loi qui prévoit une baisse des salaires de certains officiers de la police municipale, des enseignants et des gardiens d'école pendant huit mois. A l'issue de cette période, les 4200 agents concernés sont contraints d'accepter leur réaffectation, sous peine de licenciement.

Au cours de la période 2010-14, les restrictions européennes imposées à la Grèce n'ont pas affecté les dépenses militaires dont le montant est pourtant supérieur à la moyenne européenne. Ce n'est que le troisième mémorandum qui exige une réduction de 100 millions d'euros de ces dépenses en 2015 et de 200 millions en 2016. Cette baisse semble plutôt toucher les dépenses de fonctionnement que les achats d'armes dont les principaux fournisseurs sont des entreprises allemandes et françaises.

2. Les effets attendus des réformes sur la croissance et l'emploi

A la suite des programmes de réformes qui ont accompagné les deux plans d'aide dont a bénéficié la Grèce entre 2010 et 2014, le PIB du pays a chuté d'environ 25 %, le taux de chômage a plus que doublé en se fixant à 26,5 % en 2014, celui des jeunes a augmenté de 60 % pour atteindre 52,2 % en 2014 et la déflation s'est installée en 2013 et 2014. On peut donc avoir quelques craintes sur les effets de réformes qui se placent dans la continuité des précédentes en les amplifiant.

Selon les projections de la Commission européenne, le taux de variation du PIB grec sera de -2,3 % en 2015, de -1,3 % en 2016, de +2,7 % en 2017 et de +3,1 % en 2018. La croissance moyenne à long terme est estimée à 1,75 % du PIB. On reconnaît ainsi que les mesures imposées à la Grèce vont entraîner une nouvelle récession en 2015 et 2016 après une croissance de 0,7 % en 2014. Par contre, en prévoyant une reprise importante en 2017 et 2018, la Commission semble sous-estimer les effets de l'austérité sur le revenu et l'emploi imposée au pays. Une telle erreur a déjà été commise en 2012 lorsque la troïka a prévu une reprise à la suite des mesures imposées par le second mémorandum, alors qu'en 2013 le pays est resté dans une situation de récession. Ce type d'erreur provient en partie d'une sous-estimation du multiplicateur budgétaire qui

mesure l'incidence de la variation du solde budgétaire sur le PIB. Un rapport du FMI confirme cette hypothèse en montrant que les programmes d'assainissement des finances publiques appliqués depuis 2008 ont exercé des effets nettement plus négatifs sur le PIB que ne le supposaient les autorités européennes.⁶

Des perspectives de croissance pourraient cependant s'ouvrir grâce à des aides directes européennes à l'investissement. Ces aides pourraient venir des 35 milliards d'euros provenant des fonds structurels qui sont prévus pour la Grèce dans le programme européen 2014-2020. Ces sommes ne seront cependant débloquées que si la Grèce respecte scrupuleusement les conditions imposées par le mémorandum. Dans l'immédiat, le gouvernement ne peut compter que sur le montant de 1 milliard d'euros débloqué en 2015. Il ne semble pas non plus que la Grèce puisse bénéficier des retombées du plan européen proposé par le président de la Commission en 2014 pour stimuler l'investissement dans les pays européens. En effet, ce plan suscite des doutes sur la capacité d'un fonds européens alimenté par 21 milliards d'euros à générer 315 milliards d'euros d'investissements privés, notamment dans des pays en récession ou en faible activité économique qui souffrent de perspectives de débouchés limitées⁷.

Il semble que la Commission fonde plutôt ses prévisions de moyen terme sur l'espoir que les réformes structurelles imposées à la Grèce généreront une croissance importante et rapide. Or, une partie de ces réformes, comme celles concernant les retraites, sont plutôt destinées à assainir les finances publiques qu'à favoriser la croissance. Quant aux opérations de privatisation, de déréglementation et de libéralisation, leurs incidences sur la croissance sont controversées. En effet, elles constituent un programme conventionnel inspiré de ceux imposés jadis d'une façon indifférenciée par le FMI aux pays d'Amérique latine et plus récemment à certains pays de l'Europe de l'Est. Or la reprise de la croissance grecque nécessiterait des mesures plus ciblées consistant par exemple à lever quelques obstacles structurels pour les investissements et à favoriser une politique d'exportations fondée sur la qualité et l'innovation plutôt que sur la réduction des

⁶ O. Blanchard et D. Leigh, "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", FMI, Working Paper n°2013/1, January 2013.

⁷ Voir G. Koenig, « l'économie de l'offre en Europe », Bulletin de l'OPEE, n° 31, 2014.

coûts⁸. En effet, le coût réel du travail a diminué, selon les données d'Eurostat, à un rythme de plus en plus fort de 2010 à 2013 sans que l'on en ait constaté un effet positif marquant sur l'activité économique.

Mais, quelle que soit la forme des réformes structurelles, leurs effets sur la croissance et l'emploi ne se manifesteront qu'à long terme en augmentant la croissance potentielle. Les efforts du pays consistent alors à réduire progressivement l'écart entre la croissance courante et la croissance potentielle, ce qui demandera beaucoup de temps à la Grèce. En effet, si l'ambition du pays consiste d'abord à revenir au niveau de son PIB de 2008 qui a chuté de 25 % en 5 ans et si l'on retient l'estimation européenne d'un taux de croissance annuelle moyen de 1,75 %, il faudra environ 16 ans pour obtenir ce résultat.

3. les incidences des réformes sur les finances publiques

L'assainissement des finances publiques grecques a déjà été sérieusement engagé de 2011 à 2014 pour respecter les engagements pris par le gouvernement en contrepartie des aides des deux premiers plans. C'est ainsi que la part du déficit budgétaire dans le PIB est passée de 10,23 % en 2011 à 3,6 % en 2014. Ce résultat est dû à une baisse de plus de 20 % des dépenses publiques en valeurs nominales ce qui, compte tenu de la baisse du PIB, a fait passer la part des dépenses dans le PIB de 54 % à 49,3 %. Quant à la valeur nominale des recettes publiques, elle a baissé de 10 % au cours de la même période, malgré la hausse de certains taux d'imposition, du fait de l'austérité imposée. Mais comme cette réduction était moins forte que celle du PIB, la part des recettes publiques dans le PIB est passée de 43,8 % à 45,8 %.

11 % de 2011 à 2014, mais du fait de la chute du PIB provoquée par l'austérité imposée par la troïka la part de la dette dans le PIB est passée de 171,3 % à 177,9 %.

En juillet 2012, le FMI a publié un rapport⁹ dans lequel, il considère que la dette grecque n'est pas soutenable et qu'elle atteindra 200 % du PIB au cours des deux prochaines années. Elle ne peut être viable que si l'on prend des mesures d'allègement, ce que n'avait pas cessé de demander le gouvernement grec pendant les négociations avec ses créanciers au cours du premier semestre 2015. Pour cela, le FMI propose soit d'étendre de dix à trente ans le délai de remboursement des dettes envers les Européens, soit d'effacer purement et simplement cette dette. La Commission a toujours été hostile à l'effacement partiel ou total de la dette. Mais, dans l'accord de juillet 2015, ses membres se disent disposés à envisager un allongement éventuel des périodes de remboursement. Une telle mesure serait cependant subordonnée à des conditions très strictes définies dans le cadre d'un nouveau programme. Cette concession ne signifie cependant pas que la Commission reconnaît l'absence de soutenabilité de la dette grecque qui est pourtant connue depuis 2010 et qu'un rapport d'un membre du FMI avait mis en lumière à cette date. Elle admet cependant, dans l'accord de juillet 2015, que « de sérieux doutes planent sur le caractère soutenable de la dette grecque », mais elle considère que « cela est dû au relâchement des politiques au cours de ces douze derniers mois ». De ce fait, elle compte sur les réformes qu'elle a imposées à la Grèce pour assainir les finances publiques. Dans ce but, elle évalue, pour la période 2015-2018, les gains attendus en termes budgétaires des réformes de la fiscalité, du régime des retraites et d'autres mesures relatives aux recettes et aux dépenses publiques (tableau 1)

Tableau 1. Gains budgétaires attendus en % du PIB

	2015	2016	2017	2018
Retraites	0,4	1,3	1,7	1,9
TVA	0,4	1,1	1,1	1,1
Impôt sur le revenu	0,3	0,8	0,9	0,8
Autres mesures	0,2	0,6	0,6	0,6
Total	1,4	3,6	4,2	4,3

Source : European Commission, Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Program for Greece, 19-08-2015.

Ces efforts budgétaires ont abouti à une baisse de la dette publique en valeur nominale de

⁸ Voir D. Rodrik, « *Quelles réformes pour la Grèce ?* », La Tribune, 16 octobre 2015.

⁹ IMF, An update of IMF staff's preliminary public debt sustainability analysis, *IMF Country Report* No. 15/186, July 14, 2015.

Compte tenu de ces gains et de l'évolution prévue de l'activité économique due aux réformes, la Commission prévoit pour 2015 un déficit budgétaire primaire de 0,25 % du PIB et des excédents primaires de 0,5 % en 2016, de 1,75 % en 2017 et de 3,5 % en 2018. La réalisation de l'objectif de 2018 doit permettre, selon la Commission, de stabiliser ou même de réduire la dette publique si le pays n'est plus obligé de s'endetter pour payer les intérêts de la dette passée et pour rembourser les dettes venant à échéance. Mais, il n'y a pas d'exemple de pays qui, se trouvant dans une situation analogue à celle de la Grèce, ait pu réaliser un tel objectif en si peu de temps. C'est probablement pour cela que la Commission considère que des efforts fiscaux et des baisses de dépenses publiques supplémentaires devront être prévus dès 2015 pour que cet objectif soit atteint.

Le gouvernement grec ne peut pas compter sur l'aide financière promise par la Commission pour assainir ses finances publiques. En effet, une partie des 26 milliards d'euros qui constituent la première tranche de l'aide financière est utilisée pour rembourser un crédit accordé par le mécanisme européen de stabilisation financière et une dette envers la BCE (10,6 milliards) et pour permettre de faire face aux prochaines échéances et au besoin de financement du déficit structurel de 2015 estimé à 0,5 % du PIB (5,4 milliards). La dette grecque supplémentaire qui résulte des prêts européens accordés dans le cadre de ce plan d'aide va donc se substituer à la dette que cette aide permet de rembourser. Quant aux 10 milliards d'euros restants de cette première tranche d'aide, ils sont destinés à la recapitalisation des banques. Ils vont donc accroître le taux d'endettement public de 182 % du PIB prévu pour 2015 à 192 % en 2016. Il est peu probable que cette évolution puisse être influencée d'une façon importante par le quart des recettes de privatisations qui devrait être utilisé pour réduire le taux d'endettement public, car ces recettes risquent d'être sensiblement plus faibles que celles prévues par la Commission.

Conclusion

Avec le troisième mémorandum d'entente, la Commission sous l'impulsion de l'Eurogroupe fait de la Grèce un laboratoire de l'application du dogme du « TINA ». En effet, après des négociations laborieuses durant le premier semestre 2015 au cours desquelles aucune concession n'a été faite à la Grèce, l'Euro-

groupe a décrété, contre la volonté d'une majorité des citoyens grecs, que si le pays voulait rester dans la zone euro il devait subir la purge de l'austérité. Cette décision participe à l'érosion de l'espoir jadis formé d'un euro qui serait plutôt un vecteur d'identité européenne¹⁰ que d'austérité. Mais cette déception ne serait que passagère si cette austérité pouvait rapidement assurer l'assainissement des finances publiques, le retour de la croissance et une baisse importante du chômage. Or cette politique est fondée sur des bases théoriques très contestables en contradiction avec des données empiriques et son application sur des prévisions peu réalistes. Comme elle se place dans le prolongement de celles qui ont été imposées à la Grèce de 2010 à 2014, elle risque d'être aussi économiquement inefficace et socialement catastrophique que celles-ci. On peut cependant espérer que certaines réformes structurelles, comme celles qui visent un meilleur recouvrement fiscal et la lutte contre la corruption et la fraude porteront leurs fruits à long terme.

Comme les objectifs fixés par le troisième mémorandum grec ont peu de chance d'être atteints dans les délais courts imposés, on peut s'attendre à un quatrième programme d'aide que la Commission esquisse déjà en prévoyant des restrictions supplémentaires en cas de non-réalisation des objectifs de 2018. La poursuite de cette spirale d'objectifs intenables risque d'obliger la Grèce à sortir de la zone euro. Cela mettrait en cause le principe d'irréversibilité de l'euro et pourrait ainsi inciter des pays en difficulté à abandonner la zone euro bien avant de se trouver dans la situation actuelle de la Grèce. Une telle sortie avait d'ailleurs été envisagée pour la Grèce par l'Eurogroupe qui avait proposé qu'en cas d'échec des négociations, la Grèce se verrait proposer une sortie temporaire de la zone euro.

Les mesures qui découlent du dogme du TINA sont assez conformes aux principes qui sont fixés dans le Traité de Lisbonne et que tous les pays européens sont incités à appliquer progressivement. Il n'en est pas de même de la procédure qui est utilisée pour les imposer à la Grèce et qui semble se fonder sur le « théorème de Junker ». En effet, cette action n'est pas compatible avec les articles 1 et 2 du Traité sur l'Union européenne qui se réfère à une Union dans laquelle les décisions sont prises « le plus près possible des citoyens » et qui est fondée sur des valeurs de « respect de la dignité humaine, de liberté, de

¹⁰ Voir M. Dévoluy et G. Koenig (édit.), *L'Euro vecteur d'identité européenne*, PUS 2002.

démocratie, d'égalité ». En contradiction avec ces principes, la Grèce se voit imposée des mesures plus strictes encore que celles que ses citoyens avaient rejetées par référendum avec l'obligation pour son parlement de les transformer en lois par vagues, sans grand débat¹¹ sous peine de ne pas recevoir l'aide prévue. Les dispositions du mémorandum sont spécifiées avec une minutie telle que le gouvernement grec n'a qu'une marge infime pour en amender certaines. La Grèce est donc mise sous une tutelle stricte pendant 3 ans et son parlement devient une simple chambre d'enregistrement.

Du côté européen, les principes démocratiques ne sont pas respectés non plus. En effet, la procédure est menée en-dehors du Parlement européen, par la Commission, sous l'impulsion de l'Eurogroupe. Ce dernier n'est pas une institution européenne, mais un ensemble de ministres de la zone euro qui, selon le protocole n°14 annexé au Traité de Lisbonne, se

¹¹ Le projet de loi qui intègre la seconde vague de mesures imposées à la Grèce en juillet 2015 comportait 977 pages que les députés devaient adopter en procédure d'urgence après 36 heures de débats.

réunissent de façon informelle pour discuter des problèmes de la zone euro. La légitimité de ses membres résulte de leurs responsabilités devant leurs parlements nationaux respectifs et non devant le parlement européen. En fait, l'Eurogroupe intervient au titre des deux traités intergouvernementaux énumérés dans la note n°4 ci-dessus. C'est ainsi que ses membres prennent les décisions sur les aides accordées à la Grèce par le mécanisme européen de stabilisation qui est institué par l'un des traités et qui a rejoint la troïka en 2015. L'expérience grecque confirme donc l'évolution de la construction européenne vers une solution intergouvernementale, plutôt que fédérale. L'Union européenne risque alors de se limiter à un grand marché dont les échanges sont favorisés par une monnaie commune et d'où sont écartés les pays qui ne se soumettent pas au dogme du « Tina » et au principe du « théorème de Junker ». Dans ce cas, comme le déduit P. Krugman, prix Nobel d'économie, du traitement infligé à la Grèce au cours de ces dernières semaines « être membre de la zone euro signifie que les créanciers peuvent détruire votre économie si vous sortez du rang ».

La conception européenne du développement durable : volontariste, optimiste et marchéiste

René Kahn*

Même si l'UE a été sensibilisée précocement au développement durable (DD) et affiche dans ce domaine une détermination volontariste, l'historique de cette notion dans les documents officiels ainsi que les évolutions successives de la stratégie européenne de développement et enfin sa mise en application, montrent la difficulté et l'ambivalence de la démarche. L'idée de DD, comme projet politique cohérent et unifiant (l'invention d'un modèle de développement sachant concilier trois finalités : l'économique, le social et l'environnemental) ne s'est imposée que transitoirement avant d'être à nouveau déconstruite et diluée dans une approche sectorielle, dominée par une logique économique et financière surplombante.

L'UE fait figure d'instance vertueuse dans le monde pour ses engagements en matière de développement durable. Mais l'adoption de ce modèle volontariste sur les principes, demeure problématique dans son application par les Etats-membres et subordonnée à d'autres objectifs économiques jugés plus essentiels comme la croissance et la compétitivité. L'UE sans en avoir conscience ou sans le dire explicitement, opte pour une approche marchéiste et ingénériale du DD. A contrario, oubliant les leçons de sa propre culture humaniste, elle semble négliger toute réflexion qui porterait sur le choix d'un mode de développement différent, moins concurrentiel, plus apaisé et plus frugal qui s'emploierait à contenir les manifestations débridées du productivisme, de la concurrence et du consumérisme.

1. Le Développement durable, une notion à géométrie variable et à solutions multiples

Alors qu'il semble faire l'unanimité et fonctionner comme un nouveau paradigme (cf. *European sustainable development network*¹, Programme de développement durable adopté par les 193 pays membre de ONU²), le développement durable (DD) n'est ni encore un concept stable, ni une notion

fiable. En recouvrant pour les uns une contradiction dans les termes (un oxymore), en désignant pour les autres une démarche et une finalité souhaitable, il peut signifier tout à la fois la poursuite du modèle actuel de développement comme sa transformation profonde. Dans sa présentation standard naïve, celle d'une intersection de la sphère économique, de la sphère écologique et de la sphère sociale, le DD affirme qu'il est possible de concilier trois préoccupations essentielles mais souvent de pondération inégale dans la valeur qu'on leur accorde : la satisfaction des besoins humains par l'économie, la gestion raisonnée des ressources et des écosystèmes naturels, le devoir de cohésion et d'inclusion sociale. En réalité, le schéma usuel par lequel on représente le DD ne prétend pas décrire la situation actuelle mais une orientation et un objectif de développement, une démarche vers laquelle tendre, un projet d'harmonie, une utopie. A travers ce schéma nous faisons surtout le constat que ces trois sphères sont de fait passablement dissociées, notamment parce que la sphère de l'économie (et plus encore celle de la finance) est désencastrée de la société et rationalisée au point d'acquiescer un certain degré d'autonomie. La sphère des questions environnementales semble aussi relever de problématiques spécifiques dont les relations au social sont loin d'être évidentes. Qu'il s'agisse de la gestion des ressources naturelles rares, de l'équilibre des écosystèmes, de la lutte contre la pollution,

¹ [The 2030 agenda for sustainable development](#).

² Voir ONU (2015), *Global Sustainable Development Report: Briefs 2015*.

* BETA, Université de Strasbourg.

des GES et du réchauffement climatique, de la préservation de la biodiversité. Le traitement des questions écologiques appelle en effet des solutions qui peuvent être très contrastées. Pour schématiser, il s'agit de solutions sociétales ou techniques qui se déploient sur une échelle très large entre l'écologie radicale et la géo-ingénierie en passant par l'écologie économique.

Dès lors, la question soulevée par le DD porte moins sur l'objectif lui-même (qui rappelons-le fait presque l'unanimité) que sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif. De très nombreuses pistes sont proposées que nous résumerons à l'aide d'une grille de lecture simplifiée. Trois voies couramment présentées dans la littérature semblent possibles. Elles peuvent être également combinées :

La première est la voie de l'écologie politique. Elle est la plus simple dans son énoncé mais elle est également celle qui rencontre la plus forte résistance institutionnelle. Elle consiste à changer plus ou moins progressivement le modèle de développement lui-même en s'orientant vers un modèle économique plus sobre. Elle semble relever d'une décision politique seule capable de nous engager sur un processus pas nécessairement de décroissance mais de démarchandisation et de re-régulation de la sphère économique. C'est une voie politique pour limiter l'influence excessive des activités humaines sur le climat et les écosystèmes (anthropocène).

La seconde orientation du DD peut être qualifiée d'ingénieriale ou de techniciste ou d'*écologie industrielle*. Celle-ci ne préconise pas une bifurcation du modèle existant vers un modèle différent, mais un réaménagement du modèle actuel. Elle propose une organisation plus rationnelle de toutes les activités humaines. Elle reconfigure les activités en appliquant des principes d'optimisation destinés à limiter l'impact négatif des activités humaines sur les équilibres écologiques et sociaux. Cela concerne autant la gestion en amont des ressources des différentes formes de capital, y compris du « capital naturel » que les activités en aval de la production, des échanges et de la consommation. Cette orientation mobilise essentiellement le savoir-faire des ingénieurs d'où ce qualificatif d'ingénieriale. L'optimisation des processus physiques concerne aussi bien les industries existantes que l'innovation en faveur de nouveaux procédés, par exemple, l'exploitation optimale de l'éolien, du solaire

et des marées, dans le domaine des énergies renouvelables.

La troisième voie que nous dénommons « marchéiste » - ou de *l'écologie marchande*, renouvelle sa confiance moins dans les vertus du progrès technique que dans celles des marchés et de l'innovation financière pour dépasser les apparentes contradictions entre les trois finalités. Elle postule la suprématie de la rationalité économique sur les deux autres sphères et préconise de pousser plus loin encore la logique marchande, y compris en affectant un prix aux services rendus par la nature. Elle voit dans le DD, l'occasion de procéder à des innovations radicales pouvant offrir de nouvelles gammes de biens et services et de générer une nouvelle croissance, la désormais fameuse croissance verte.

Implicitement ou explicitement ces trois voies du DD font débat et entrent en concurrence. L'enjeu de ces différentes conceptions du DD n'est pas l'objectif en soi, qui semble faire l'unanimité, mais la voie qui sera privilégiée pour y parvenir (cf. annexe 1).

Connaissant l'influence déterminante des orientations européennes sur les politiques nationales et régionales, il peut être intéressant de caractériser l'approche européenne du DD.

2. L'approche du DD par l'UE : volontariste sur les principes mais prudente dans leur application

Les réalisations de l'UE dans ce domaine sont nombreuses. Elle a initié en particulier une politique environnementale et de transition énergétique dès le milieu des années 70. Nous poursuivons actuellement le 7^{ème} programme d'action général de l'Union pour l'environnement (7^{ème} PAE 2013-2020) qui comporte des objectifs environnementaux à l'horizon 2020 plus ambitieux que ceux des autres pays ou des autres intégrations régionales. En outre, l'UE a conçu un appareil statistique très élaboré pour mesurer les progrès accomplis en matière de DD (Eurostat 2015). Elle a ouvert la voie de la régulation marchande, à grande échelle, des externalités négatives, dès 2005 en créant un système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE). Elle poursuit une stratégie de croissance *intelligente, durable et inclusive* (stratégie Europe 2020), l'Europe a ainsi acquis une solide réputation de mentor en matière de DD.

La construction européenne a-t-elle été réellement réactive dans la prise de conscience et l'adoption du DD comme orientation de développement ? Le DD a été successivement identifié, introduit à la marge puis promu en tant que valeur centrale de la construction européenne.

- L'acte unique de 1986 comportait déjà, outre un objectif général et séminal de développement économique, une section politique communautaire sociale et une section politique communautaire environnementale. Cela montre que les trois sphères du DD avaient été précocement identifiées quoique séparément. Ce sont les Conseils européens de Rhodes en 1988 et de Dublin en 1990 qui effectuent le rapprochement et font pour la première fois explicitement mais marginalement référence au DD.
- Le traité de Maastricht de 1992 évoque de façon encore hésitante « *une croissance soutenable et non inflationniste respectant l'environnement* » mais d'autres étapes seront nécessaires (la Charte d'Aalborg en 1994, le Conseil européen de Cardiff en 1998, la déclaration de Laeken de décembre 2001) avant que le DD, tiré par le protocole de Kyoto (1997) et le SMDD de Johannesburg (2002), n'arrive au centre des préoccupations de l'UE.
- Avec une première reconnaissance juridique et son inscription en tant qu'objectif dans le Traité d'Amsterdam en 1997³, suivi de l'amendement de la stratégie de Lisbonne par la stratégie de Göteborg de 2001⁴ et enfin son positionnement en 2010 dans la stratégie Europe 2020, le DD est acté. Les références les plus consistantes au DD dans les traités européens se trouvent :
 - dans l'article 6 du TCE / article 11 du TFUE : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en*

³ Article 2 du traité d'Amsterdam : « L'UE se donne pour objectif de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé et de parvenir à un développement équilibré et durable des activités économiques. »

⁴ Le Conseil européen réuni à Göteborg les 15 et 16 juin 2001 pour définir des orientations politiques de l'Union. Il a « adopté une stratégie de développement durable et ajouté une dimension environnementale au processus de Lisbonne pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale. »

particulier afin de promouvoir le développement durable » ;

- dans l'article 2 du Traité de Lisbonne aux paragraphes 3⁵, 5 (en affirmant ses valeurs parmi lesquelles « *le développement durable de la planète* », dans le cadre des relations avec le reste du monde) et 10A, relatif à l'action extérieure de l'UE⁶.

Avec le paquet climat adopté en 2009, l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique dans le traité de Lisbonne, et le ralliement en 2015 aux 17 Objectifs de développement durable (ODD) et 169 cibles de l'ONU, le DD semble bien installé et incontestable dans la construction européenne. Dans le Traité de Lisbonne il semble mis sur un pied d'égalité avec le marché intérieur.

3. Une approche somme toute financière et marchériste

Le fait que le DD soit intégré de façon additionnelle aux politiques économiques de croissance dans les pays de l'UE et aux politiques de développement dans le cadre de la coopération avec les pays en développement, témoigne d'une grande prudence et d'un refus de réformer en profondeur le modèle économique. En effet, celui-ci reste dominé par une conception « productiviste », « marchériste » et « concurrentialiste ». De manière analogue le passage des principes généraux du DD à leur application pratique montre que la conception européenne du développement durable est plus complexe qu'elle n'y paraît. Alors que le DD, comme le développement local, repose en principe sur une approche intégrée des finalités économiques, sociales et environnementales, l'UE considère que DD n'est pas une politique en soi Elle est plutôt considérée comme une métapolitique susceptible de mieux élaborer et orienter les politiques opérationnelles. La Commission va

⁵ Traité de Lisbonne, article 2 paragraphe 3 : « L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. »

⁶ « Afin de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté. »

s'employer à partir de 2009 à substituer à l'approche transversale une approche de plus en plus technicienne et sectorielle réservée aux seuls experts. S'il s'agit encore en 2008, de promouvoir auprès du public une conception intégrée du développement durable qui comporte 7 défis⁷ (COM 2008 : *Guide de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable. Un avenir durable entre nos mains*), elle propose désormais d'ajouter une dimension DD à chacune des politiques (COM, *Rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'UE en faveur du développement durable*). Le DD cesse d'être une finalité en soi pour devenir une dimension supplémentaire, une caractéristique ou un habillage dont se pare chacune des politiques structurelles et sectorielles de l'UE, conformément aux *11 objectifs thématiques du cadre stratégique communautaire (CSC) de la stratégie Europe 2020*.

Mais le plus important n'est pas là. La Commission européenne a surtout opéré une hiérarchie parmi les trois finalités initiales du DD en plaçant clairement en tête de ses priorités la croissance économique. Dans le cadre d'une approche du DD que l'on peut qualifier d'entrepreneuriale, l'objectif économique est prioritaire, l'objectif environnemental constitue une contrainte forte pour l'économie et l'inclusion sociale une contrainte secondaire conditionnée à la croissance.

La protection environnementale initialement présente dans l'Acte Unique de 1986 puis l'amélioration de la qualité de l'environnement dans le traité de Lisbonne, au même titre que le plein-emploi et le progrès social (article 2 paragraphe 3), sont désormais un aboutissement d'une économie de marché hautement compétitive. La conception européenne du DD subordonne les finalités environnementales et sociales à la primauté de l'économie. Selon cette conception, les ressources naturelles y compris les écosystèmes ainsi que les ressources socioculturelles matérielles et immatérielles, restent au service de la production et de la croissance. Elles sont le plus souvent appréhendées en termes de capital (SOER 2015). Leur préservation est envisagée comme un coût supplémentaire qui grève le système

productif et par conséquent la compétitivité et la rentabilité des actifs.

Si l'Europe souhaite montrer l'exemple en matière de DD, elle veut aussi éviter de supporter seule des contraintes auxquelles se déroberaient ses concurrents nord-américains et asiatiques. La Commission va par conséquent affirmer le caractère mondial (le défi mondial) des problèmes soulevés par le DD et autonomiser la dimension environnementale perçue à la fois comme une contrainte mais aussi comme un défi supplémentaire, autorisant des initiatives néolibérales de rupture. La dégradation continue des écosystèmes et le risque d'épuisement des matières premières et des ressources énergétiques sont prioritairement prises en compte parce qu'elles peuvent constituer « *une menace pour l'activité économique, la création de richesse et le bien-être humain* » (SOER 2015). C'est la thématique de la « croissance verte » qui exploite en particulier les opportunités de la transition énergétique. Cette approche est également partagée par la Banque mondiale, la CNUCED et l'OCDE. La finalité de l'équité sociale, de la lutte contre les inégalités et l'exclusion apparaît dans les pays développés comme une dimension secondaire.

4. Un premier bilan

Même si les résultats obtenus par l'UE dans le domaine du DD sont contrastés (Eurostat 2015), l'UE est bien décidée à mobiliser l'ensemble des outils préconisés par la théorie économique afin de surmonter ce défi sans remettre en cause l'actuel modèle de développement.

L'action de l'UE se déploie dans trois directions : la collecte de données et la construction d'indicateurs de suivi des progrès en matière de DD, la recherche des meilleurs outils de régulation et l'adhésion à une vision optimiste. Concernant le choix des indicateurs et la collecte de données, les efforts de quantification sont considérables. L'évaluation de l'évolution de l'UE vers le DD associe de nombreux indicateurs de courte et longue période (1990-2005⁸ & 2000-2015) :

- de performance économique intégrant outre les indicateurs usuels des indicateurs de

⁷ Changement climatique et énergie propre ; transport durable ; production et consommation durable ; conservation et gestion des ressources naturelles ; santé publique ; inclusion sociale dont démographie et immigration ; pauvreté mondiale.

⁸ Mesure des progrès accomplis sur la voie d'une Europe plus durable. Données 1990-2005.

- productivité des ressources (matières premières, carbone, énergie, hydrique) etc. ;
- de performance écologique visant à estimer l'état des ressources et le niveau de dégradation des écosystèmes (émissions de GES, biodiversité, ressources naturelles) ;
- du niveau de santé publique et de cohésion sociale (espérance de vie, années de vie en bonne santé, risque de pauvreté, exclusion sociale, etc.).

Concernant le choix du mode de régulation du DD, disons brièvement que l'UE s'en remet à la doctrine économique dominante. Selon cette dernière, les agents économiques obéissent mieux aux signaux de prix qu'aux règles contraignantes des pouvoirs publics, toujours susceptibles d'être contournées. Elle a donc choisi de privilégier deux types d'instruments. D'une part les mécanismes de prix et d'incitation (prix, taxes, subventions, licences, labels européens, accords volontaires) et d'autre part les droits (permis négociables, droits de propriété et marchés de quotas d'émission). Il existe certes une réglementation européenne sur la protection environnementale (directive de 2004), un droit européen de l'environnement au périmètre et aux moyens limités et quelques dispositifs spécifiques (comme le cadre REACH réglementant l'usage des substances chimiques) mais pour l'essentiel, le droit de la santé ainsi que le droit pénal permettant de sanctionner les atteintes à l'environnement, restent de compétence nationale⁹.

Comme la géo-ingénierie de l'approche « techniciste », l'approche économique marchériste dispose d'une boîte à outil qui permet de faire du DD sans remettre en cause de façon sensible le modèle actuel de développement. La science économique offre en particulier une palette de compromis et de mécanismes non encore démontrés qui tend à inspirer une confiance sans bornes dans les capacités technologiques et la régulation marchande. Elle apporte à l'UE une caution scientifique en faveur de *l'écologie de marché* et de la « *croissance verte* » (De Perthuis & Juvet 2013 ; Latour 2015). Nous pouvons citer, entre autres, la comptabilisation

⁹ Article 191 du TFUE : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ».

marchande des services rendus par la nature et leur privatisation, les théories du découplage (croissance / énergie, croissance / matière), les courbes de Kuznets qui associent la réduction possible des coûts environnementaux à un haut niveau de développement, la possibilité de substituer aux ressources naturelles non renouvelables des ressources générées par l'activité humaine ainsi que d'autres mécanismes (rente de Hotelling, loi de Hartwick) assurant une gestion optimale des ressources naturelles rares. Toutes ces orientations contribuent à pousser l'UE plus avant dans les contradictions de l'orthodoxie néolibérale alors qu'il s'agirait, d'ouvrir l'économie sur la biosphère et non de soumettre cette dernière à la logique économique (Passet 2010).

Bien qu'ayant adopté des objectifs très ambitieux dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et la dégradation de l'environnement (cf. annexe 2) répercutés sur les Etats-membres qui les répercutent eux-mêmes sur leurs collectivités territoriales, l'UE à travers ses propres politiques de cofinancement du DD s'appuie sur les Etats membres et comme les grandes institutions internationales (OCDE, FMI, ONU) elle préconise le plus souvent une approche financière et marchande. Les investissements dans le DD sont alors subordonnés à une exigence de forte rentabilité. Nous sommes loin des avertissements lancés par Jean-Paul Maréchal, René Passet et Henri Bartoli en faveur d'une éthique bioéconomique et d'un cantonnement des limites du marché. Il est surprenant que le réchauffement climatique ne conduise pas à poser le débat dans ces termes.

Bibliographie indicative :

- Caminel, Thierry & alii (dir.) (2014), *Produire plus, Polluer moins : L'impossible découplage*, Les Petits Matins / Institut Veblen.
- De Perthuis, Christian & Juvet, Pierre-André (2013), *Le capital vert. Une nouvelle perspective de croissance*, Odile Jacob.
- Guesnerie, Roger & Stern, Nicholas (2012), *2 économistes faces aux enjeux climatiques*, Le Pommier.
- Jacquemot, Pierre (dir.) (2015), *Le dictionnaire du développement durable*, Sciences Humaines.
- Kahn, René (2015), *Le développement durable et les territoires : conceptions, impacts et*

perspectives, in *La Lettre du Financier territorial (LFT)*, n°302 & 303.

Latour, Bruno (2015), *Face à Gaïa*, La Découverte.

Klein, Naomi (2015), *Tout peut changer. Capitalisme et changement climatique*, Actes Sud.

Laurent, Eloi & Le Cacheux, Jacques (2012), *Economie de l'environnement et Economie écologique*, Armand Colin.

Laurent, Eloi & Fitoussi, Jean-Paul, (2008), *La nouvelle politique économique. Economie et développement humain*, Seuil.

Mistral, Jacques (dir.) (2015), *Le climat va-t-il changer le capitalisme ? La grande mutation du XXIème siècle*, Eyrolles.

Pallemaerts, Marc & Gouritin, Armelle (2007), la stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable in CRISP 16, N°1961, pp.5-45.

Passet, René (2010), *Les grandes représentations du monde et de l'économie à travers l'histoire*, Thésaurus - Actes Sud.

Rapports et éditions spéciales

Agence européenne pour l'environnement (2015), *L'environnement en Europe. Etat et perspective 2015*.

COM (2013), *Bien vivre dans les limites de notre planète*. Le programme général de

l'action de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020. 7ème PAE. <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>

COM (2009), *Intégrer le développement durable dans les politiques de l'UE*. Rapport de situation sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable.

COM (2008), *Un avenir durable entre nos mains*. Guide de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable.

ESDN, 2015, *The 2030 agenda for sustainable development*. Quarterly report n°38.

EUROSTAT, 2015, *Sustainable development in European Union. 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*.

EUROSTAT 2015, *L'Union européenne progresse-t-elle vers le développement durable ?* Évaluation statistique des avancées. News release, 148/2015.

EUROSTAT 2005, *Mesure des progrès accomplis sur la voie d'une Europe plus durable. Données 1990-2000*.

Nations Unies, 2015, *Global sustainable Development report*.

Nations Unies 2015, *Transformer notre monde. Le programme de développement durable à l'horizon 2030*.

ANNEXES :

1 - Principales options pour parvenir au développement durable :
Écologie politique, écologie industrielle, écologie de marché

	Écologie politique & Économie écologique	Écologie industrielle¹⁰ & Croissance verte	Écologie de marché & business durable
Date de création de la démarche	1972 (rapport Meadows)	1987 (Rapport Brundtland) – 1989 <i>Scientific american</i>	(1973-1980) Richard L. Stroup Garrett Hardin
Objectifs	Changer de modèle l'économie de marché doit s'accommoder de régulations écologiques et sociales	Rationaliser et optimiser l'ensemble des activités pour les rendre plus efficaces et plus économes	Confier l'environnement au marché. Créer des marchés de biens & services durables
Quelques auteurs représentatifs	Bertrand de Jouvenel Nicholas Georgescu-Roegen André Gorz René Passet	Robert Frosch Nicholas Gallopoulos Nicholas Stern	Paul Hawken John Baden Terry L. Anderson
Concepts & indicateurs	Décroissance Economie stationnaire <i>Durabilité forte</i> Résilience territoriale	Découplage <i>Durabilité faible</i> Transition énergétique Résilience territoriale Réduction des impacts environnementaux	Capital naturel Évaluation marchande des services environnementaux
Modalité de régulation	Planification réglementation	Ecosystèmes sectoriels Acteurs publics nationaux et locaux	Concurrence Autorégulation marchande
Principales pratiques	Action politique <i>Décarbonisation</i> Décroissance Ergonomie	Rationalisation Recyclage. Économie circulaire Économie du partage	Innovations converties en produits et services marchands durables <i>Greenwashing</i>
Pratiques territoriales	Réduction de l'empreinte écologique sobriété, justice sociale Innovations sociales Circuits courts	Comptabilité matière Analyse de la vulnérabilité Métabolisme urbain Bonnes pratiques	Indicateurs d'adaptation <i>Smart devices¹¹</i> Compétitivité territoriale, <i>Smart cities</i>

Source : René Kahn / LFT 2015.

¹⁰ « *Industrial ecology* » au sens général d'écologie d'une société industrialisée et non au sens sectoriel.

¹¹ Systèmes intelligents et applications occasionnellement connectées.

2 - Principaux objectifs européens et nationaux de développement durable

	Objectifs UE (2020-2030)	Objectifs France (2020-2050)
Réduction de la pollution et émissions deGES	Réduction de 20 à 30 % / 1990	Division par un facteur 4 en 2050 /1990 (-75 %) (cf. COP21) ¹²
Réduction et valorisation (part du recyclage) des déchets non dangereux	70 % des déchets municipaux, 80 % des emballages	Deux fois moins de déchets en 2025 60 % de recyclage ¹³
Biodiversité	Six objectifs	Rétablir la biodiversité ¹⁴
Part des énergies renouvelables	20 % en 2020 27 % en 2030	23 % en 2020 32 % en 2030 Part du nucléaire : inférieure à 50 % voire moins ¹⁵
Efficacité énergétique	Augmentation de 20 %	Division par 2 de la consommation énergétique finale (151 à 82 Mtep) ¹⁶
Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Réduire de 20 millions le nombre de personnes touchées d'ici 2020	Plan pluriannuel contre la pauvreté (feuille de route 2015-2017) ¹⁷

Source : R. Kahn 2015.

¹² <http://www.cop21.gouv.fr/fr>

¹³ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Nouvel-article.12760.html>

¹⁴ <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/archives/La-prise-en-compte-de-la-biodiversite%20dans-le-calcul-socio%20economique.pdf>

¹⁵ <http://www.presse.ademe.fr/files/evaluation-macroeconomique-visions.pdf>

¹⁶ https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/85536_scenarios_2030_2050_synthese_0613.pdf

¹⁷ http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Feuille_de_route_2015-2017_plan_pauvrete.pdf

L'ordolibéralisme et l'avenir de l'Europe monétaire

Michel Dévoluy*

L'ordolibéralisme est une doctrine à deux faces. D'un côté, la défense de la rigueur monétaire et budgétaire, de l'autre la recherche d'une société responsable, solidaire et plus humaine. En s'inspirant uniquement de sa composante économique les traités, européens ont négligé le social. Ce choix permet de contourner la question de l'intégration politique dans une union monétaire.

L'ordolibéralisme est une doctrine économique née en Allemagne au début des années 1930. Après avoir présenté ses traits essentiels, nous verrons comment elle a imprégné l'Union économique et monétaire (UEM). Nous pourrions alors soutenir que si l'ordolibéralisme devait être pris dans son ensemble, l'Europe serait obligée de se confronter au problème de l'intégration politique.

1. L'essentiel de l'ordolibéralisme

Jusqu'au début du 20^e siècle, les économistes allemands sont restés assez autonomes face à la domination du libéralisme anglo-saxon et français. Ils avaient plutôt une approche articulée sur l'histoire et sur une forme de socialisme national en résonance avec l'idéalisme et le courant romantique. Quelques noms célèbres jalonnent cette tradition allemande.

Johann Gottlieb Fichte (1762-1814) condamne les souffrances sociales provenant d'une économie axée sur l'appât du gain et les marchés débridés.

Friedrich List (1789-1848) considère que le libre échange ne profite pas à tous automatiquement. Il défend une forme de protectionnisme éducateur. Selon lui, l'économie ne se soumet pas à des lois naturelles mais aux lois des hommes et des États.

Gustav Schmoller (1838-1917), la figure de proue de l'école historique allemande, soutient qu'il est illusoire de vouloir dégager des lois économiques en utilisant des méthodes analogues à celles des sciences exactes.

Pour tous ces auteurs l'économie n'est pas du tout disjointe du politique. L'Allemagne s'ouvrit finalement au libéralisme à travers l'ordolibéralisme. C'était l'époque de l'effondrement de la république de Weimar et de la mon-

tée du Nazisme. Il ne s'agit pas de faire table rase du passé doctrinal, mais de prendre acte des avantages d'une approche plus scientifique de l'économie et de reconnaître les bénéfices d'une société libre et ouverte. L'ordolibéralisme accepte l'économie de marché, mais se détourne de la philosophie utilitariste et hédoniste des premiers libéraux. La société a besoin d'un ordre fondé sur les valeurs fondamentales de l'homme. A l'origine, la référence à la notion d'ordre de Saint Augustin (354-430) a d'ailleurs été explicite.

Les principaux théoriciens de l'ordolibéralisme furent Walter Eucken (1891-1950), Wilhelm Röpke (1899-1966) et Alexander Rüstow (1885-1964). Alfred Müller-Armack (1901-1978), à la fois professeur et homme politique, s'appuya sur les enseignements de l'ordolibéralisme pour promouvoir dans l'Allemagne d'après guerre l'économie sociale de marché¹.

L'ordolibéralisme ne renie pas l'intérêt de l'individualisme méthodologique cher aux économistes. Mais en rester là serait insuffisant et même néfaste pour le bon fonctionnement de la société. Selon cette doctrine, les questions économiques s'étendent au-delà des lois économiques stricto sensu. Les ordolibéraux affirment que la conscience morale se situe au-dessus de l'utilité. Selon eux, l'économie n'est pas désincarnée dans des modèles abstraits, elle s'encastre dans la société et appartient au champ du social dans son ensemble. Dans cette vision du monde, c'est à l'État de fixer

¹ Notre présentation de l'ordolibéralisme s'appuie sur deux sources principales : F. Bilger, *La Pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, LGDJ, 1964 et P. Commun (dir.), *L'ordolibéralisme allemand : Aux sources de l'économie sociale de marché*, Université de Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003.

* BETA, Université de Strasbourg.

les règles du jeu et de créer les institutions qui favorisent le bon fonctionnement de l'économie de marché tout en construisant une harmonie sociale. Cette trajectoire allemande est plus humaniste, plus sociale, plus romantique, plus religieuse que celle des anglo-saxons. Les ordolibéraux revendiquent une éthique kantienne : la liberté ne consiste pas à faire tout ce que l'on veut, mais à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir faire.

Walter Eucken (le premier ordolibéral) recherche une société libre, juste, ordonnée et digne de l'homme. Il souhaite libérer la pensée économique allemande de l'empirisme de ses prédécesseurs, mais aussi du carcan rationaliste des utilitaristes anglais et des ingénieurs français de la physique sociale. Eucken considère que l'activité économique est ancrée dans l'élaboration et la coordination des plans des acteurs. Si cette coordination est menée par un planificateur omniscient, elle débouche sur un totalitarisme où les ouvriers sont réduits à servir le plan. Si la coordination passe par un mécanisme de marchés débridés, les ouvriers sont amenés à servir le capital et la société se fragilise. Eucken propose une troisième voie où l'ordre économique a pour objectif l'harmonie sociale.

On retrouve ces types d'aspirations chez les autres principaux penseurs de l'ordolibéralisme. Pour Röpke, l'économie de marché est une condition nécessaire mais non suffisante d'une société, juste, libre et ordonnée. Pour Rüstow, il y a des choses plus importantes que l'économie : la famille, la commune, l'État, le spirituel, l'éthique, l'esthétique, le culturel, bref, l'humain. Selon lui le capitalisme historique a constitué une impasse catastrophique par son mépris des questions sociales, éthiques et spirituelles.

La pensée ordolibérale s'appréhende autour de quatre grands thèmes : l'acceptation de l'économie de marché, le besoin de règles monétaires et budgétaires, le recours, si nécessaire, à des politiques économiques appropriées et, enfin, la promotion du social.

- Selon les ordolibéraux, le meilleur des systèmes économiques est l'économie de marché fondée sur la propriété privée et la liberté d'entreprendre. Les prix sont une bonne boussole pour orienter les décisions des agents économiques. Mais ce système n'est pas spontané. L'État doit l'installer et surveiller son fonctionnement.

- Tout doit être fait pour assurer le maximum de sécurité et de lisibilité aux acteurs économiques en favorisant les conditions d'une

croissance régulière. Cela implique la stabilité monétaire et des finances publiques saines. Pour l'ordolibéralisme, l'inflation est un fléau qui résulte de la défense d'intérêts particuliers (salariés, État, gouvernements, syndicats, débiteurs, entreprises, banques...). En conséquence, il devient cohérent de confier à une banque centrale indépendante le soin de maintenir la stabilité des prix à l'abri des intérêts partisans. De même, une gestion pointilleuse des finances publiques relève de l'intérêt collectif. Les ordolibéraux condamnent des dépenses budgétaires supplémentaires (ou des réductions d'impôts) décidées uniquement en vue de satisfaire des catégories particulières de contribuables ou des groupes de pression. La fermeté budgétaire n'a pas seulement des vertus morales. Elle participe également à l'objectif de stabilité des prix. De plus, la gestion rigoureuse des dettes évite de soumettre la puissance publique aux pouvoirs de ses créanciers.

- L'ordolibéralisme admet parfaitement l'utilité des politiques économiques, mais en se gardant de toute nervosité devant la respiration normale de l'économie autour des cycles conjoncturels. Cette doctrine s'accommode des politiques d'aides ou d'adaptation des secteurs en difficultés, dès lors naturellement qu'elles ne distordent pas inutilement la concurrence.

- La promotion des politiques sociales vise à établir une société apaisée qui protège les exclus du système. Cette ambition passe par des mécanismes de redistribution vers les plus faibles. Par ailleurs, l'ordolibéralisme valorise le rôle des corps intermédiaires. Il s'agit en particulier d'harmoniser les relations entre les entreprises et les salariés en s'écartant délibérément de la logique de la lutte des classes.

2. Un ordolibéralisme radical pour l'UEM

Le versant résolument libéral de l'ordolibéralisme sous-tend la construction européenne depuis son origine. Il suffit pour le montrer d'évoquer quatre thèmes essentiels : le principe de la concurrence libre et non faussée, la stabilité des prix, la rigueur budgétaire et les mécanismes de surveillance multilatérale. Les réactions européennes face à la crise qui dure

depuis 2008 confirment et accentuent cette trajectoire².

– Le traité de Rome avait déjà introduit la notion de « concurrence non faussée ». À l'époque, la concurrence était présentée comme un moyen pour accroître le bien-être des consommateurs. Aujourd'hui la « concurrence libre et non faussée » apparaît de plus en plus comme un objectif en soi. Il appartient à la Commission et, si nécessaire, à la Cour de justice de l'Union européenne de veiller aux respects des règles de la concurrence.

– « La BCE est fermement fondée sur les principes de l'ordolibéralisme », a déclaré Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne (BCE), dans un discours du 18 juin 2013 tenu à Jérusalem. On ne peut être plus clair. Plus de quinze années après la création de l'euro, chaque Européen sait désormais que l'objectif premier de la BCE est la stabilité des prix dans la zone euro. De même, son indépendance politique, inscrite dans les traités, est connue de tous.

– La rigueur budgétaire est également un pilier majeur de l'UEM. La traduction de ce principe s'incarne dans les règles posées par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en matière de déficits et de dettes publiques. Le nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) entré en vigueur en 2013, va dans le même sens.

– Les Grandes orientations de politique économique (GOPE) et les Lignes directrices pour l'emploi (LDE) imposent une surveillance multilatérale bien plus souple que celle découlant de PSC et du TSCG. Concrètement, les GOPE et les LDE sont proposées par la Commission et validées par le Conseil des ministres et le Parlement européen. GOPE et LDE engagent les gouvernements à mettre en œuvre des prescriptions générales proposées au nom de l'intérêt collectif et du respect des Traités. Mais ces mécanismes sont surtout incitatifs.

– Depuis la crise, la surveillance multilatérale s'est encore raidie. Nous avons déjà mentionné la présence du TSCG. Mais ce n'est pas tout. Les nouvelles règles instaurées par ce que l'on nomme dans le jargon européen le « Six pack » et le « Two pack » vont dans le même sens. Pour ne retenir que l'essen-

tiel, des directives introduisent trois nouveaux mécanismes qui viennent en appui aux objectifs de stabilité monétaire et budgétaire de l'Union: le semestre européen instaurant un contrôle *ex ante* des budgets nationaux, la surveillance des déséquilibres macroéconomiques des États membres et la possibilité de juger les politiques salariales nationales. Ce faisant, l'Europe a répondu à la crise en radicalisant le versant libéral de la doctrine ordolibérale. Et son versant social reste plus que jamais absent.

3. L'ordolibéralisme et l'avenir de la zone euro

L'approche strictement économique de l'ordolibéralisme a conduit à l'adoption des règles résumées ci-dessus. Elles sont toutes compatibles avec une construction monétaire caractérisée par l'hétérogénéité des économies nationales et le refus des États membres de construire une union politique. On aboutit alors à la mise en place d'un pseudo fédéralisme économique et monétaire pour la zone euro. Il s'agit en réalité d'une tutelle par les règles fort éloignée d'un fédéralisme politique et démocratique. La zone euro est ainsi devenue le royaume des contraintes et de la surveillance multilatérale. Les opposants à l'Europe ont ici beau jeu de critiquer l'intrusion massive de règles européennes aveugles dans les politiques nationales. Mais la mise en place d'un véritable gouvernement pour la zone euro changerait fondamentalement la donne.

L'ordolibéralisme promeut une approche holistique qui implique des réflexions pluridisciplinaires. Pour ce qui concerne l'Europe et la zone euro, cela signifie que la construction européenne doit faire avancer de front les préoccupations sociales et les questions économiques. Pour les ordolibéraux, la science économique ne doit pas désertier le champ du social sous prétexte de se rapprocher des méthodes des sciences exactes. Pour eux, l'économie est encastrée dans toute la complexité de la société. Elle est une science sociale à part entière. En suivant cette analyse, l'Europe ne peut pas être seulement monétaire et économique. Elle doit aussi être politique.

L'ordolibéralisme donne une place centrale aux plans des acteurs et à la nécessité de les coordonner. Cela pourrait se traduire pour l'Europe de la zone euro par une *planification fédératrice* qui s'apparente à une forme de planification indicative. L'objectif est ici,

² Sur ces thèmes, voir par exemple M. Dévoluy, L'euro est-il un échec ? Paris, La Documentation française, 2^e éd. 2012 ; M. Dévoluy et G. Koenig, Les politiques économiques européennes, Paris, Points, 2^e éd., 2015 ; M. Dévoluy et R. Kovar, « Union économique et monétaire », dans Répertoire de droit européen, Paris, Dalloz, avril 2015.

d'abord, de baliser le futur grâce à de grands choix collectifs et, ensuite, de se donner les moyens de les réaliser à travers des politiques publiques dédiées. La zone euro a la bonne dimension pour de telles ambitions.

En résumé, l'ordolibéralisme contient une composante sociale et humaniste que la construction européenne a ignorée. Cet ordoli-

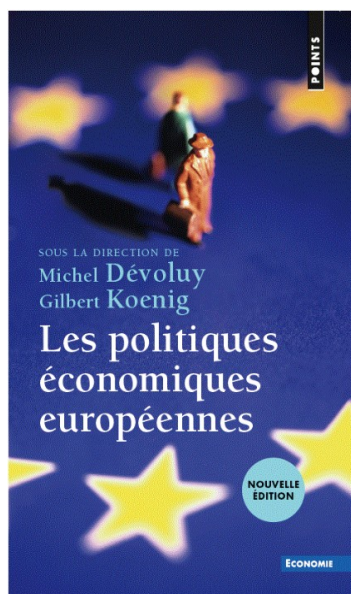
béralisme originel dessine un projet de société dont l'Europe monétaire pourrait s'inspirer. L'enjeu est ici d'élaborer un espace politique plus fort, plus apaisé et capable de répondre aux grands enjeux sociaux, écologiques et géopolitiques du monde à venir. Vaste programme dont les Européens pourraient se saisir afin de ré-enchanter l'Europe à venir.

Les ouvrages collectifs publiés par l'OPEE

Les politiques économiques européennes

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, 2^e édition, Editions du Seuil, 2015.

Ce livre couvre tous les champs de la politique économique européenne (budget, monnaie, emploi, agriculture, industrie, élargissement, coopération internationale, etc.). Pour chaque politique, il décrit ses fondements, ses résultats, ses problèmes et ses perspectives.



Ouvrage de référence complet et accessible à un large public, il concerne aussi bien les étudiants que les citoyens soucieux de comprendre vraiment des politiques qui, plus que jamais, se trouvent au cœur des plus vifs débats.

Cette nouvelle édition est très largement refondue pour tenir compte des bouleversements institutionnels et politiques survenus après l'échec du projet de Constitution européenne (2005) et depuis la crise financière de 2008.

Les auteurs sont des enseignants-chercheurs de l'université de Strasbourg. Ils sont membres de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE) qui est rattaché au Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA). L'ouvrage est dirigé par Michel Dévoluy et Gilbert Koenig, tous deux professeurs émérites à l'université de Strasbourg.

www.lecerclepoints.com

Couverture : © John Foxx/Getty Images
Éditions Points, 25 bd Romain-Rolland, Paris

14. ISBN 978.2.7578.5041.1/Imp. en France
01.15 – 10,50€

L'Europe économique et sociale : Singularités, doutes et perspectives

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2011.

L'évolution future du système européen peut se placer dans la continuité sous réserve de quelques réformes destinée à améliorer la gestion des crises économiques et de rassurer les marchés financiers. Elle peut également se réaliser à la faveur de changements plus profonds qui permettraient notamment de rapprocher le système de la conception des pères de l'Europe.

L'analyse de l'orientation actuelle du système économique et social européen permet d'évaluer le bien fondé d'une telle conception. De plus, elle lève certaines ambiguïtés, notamment celle qui porte sur la relation entre l'économique et le social. Enfin, en évaluant les performances du système et sa gestion de



la crise économique de 2008-2009, elle permet de comprendre les inquiétudes que suscite son fonctionnement.

Le système économique et social européen suscite des interrogations et des doutes qui résultent surtout des ambiguïtés qui pèsent sur la nature de ses objectifs et sur sa finalité. Ces ambiguïtés ont émaillé toute l'histoire du développement du projet européen qui est traversée par des tensions entre l'intergouvernemental et le fédéral, par des rivalités entre les approches libérales et interventionnistes et par des oppositions entre l'Europe des élites et l'Europe des peuples. Ces conflits résultent essentiellement des difficultés à trouver une voie satisfaisante pour assurer l'intégration européenne. Jean Monnet a joué un rôle particulièrement important dans cette recherche en essayant de faire passer dans les idées et les faits sa conception de l'intégration européenne par la voie économique. On peut voir une application de cette conception dans la création d'une union monétaire européenne.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg
Support : Livre broché, 24€
Nb de pages : 320 p.
ISBN-10 : 2-86820-476-7
ISBN-13 : 978-2-86820-476-9
GTIN13 (EAN13) : 9782868204769

L'Euro, vecteur d'identité européenne

Sous la direction de Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002. (N° ISBN 2-86420-201-2)

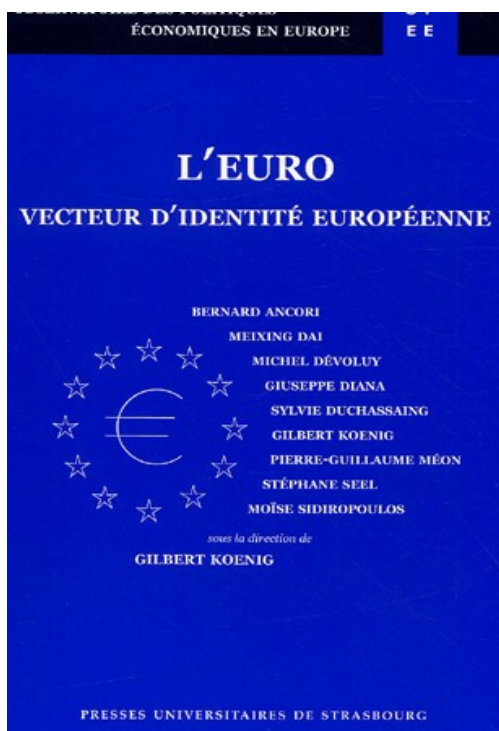
L'euro peut s'imposer durablement dans l'espace européen non seulement à cause de ses avantages économiques, mais aussi grâce à sa capacité de susciter un sentiment d'appartenance à cet espace.

Cet ouvrage se propose d'étudier dans une perspective historique et économique, comment l'instauration de l'euro peut contribuer au développement d'un tel sentiment. En tant que monnaie commune à plusieurs pays, l'euro établit des liens sociaux, économiques et juridiques entre les Européens, ce qui suscite un sentiment d'attachement à une communauté. De plus, il délimite l'espace européen vis-à-vis du reste du monde, ce qui favorise l'affirmation d'une appartenance des citoyens à l'Europe par

rapport à l'extérieur.

Cette affirmation se traduit notamment par une volonté de détenir une monnaie forte et susceptible de jouer un rôle important dans le système monétaire international. En tant que facteur d'intégration, l'euro façonne une organisation économique, politique et sociale à laquelle les Européens peuvent s'identifier. Ce rôle s'exerce essentiellement par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne qui gère la monnaie commune, de l'agencement des politiques macro-économiques que celle-ci engendre et des relations de travail qui s'établissent dans l'union monétaire.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg
Support : Livre broché, 22€



Nb de pages : 336 p.
ISBN-10 : 2-86820-201-2
ISBN-13 : 978-2-86820-201-7
GTIN13 (EAN13) : 9782868202017

Appel à contributions pour le Bulletin

Le Bulletin de l'OPEE qui est répertorié dans la base bibliographique REPEC fait appel à des contributions. Des propositions d'articles portant sur la construction de l'union européenne et ses politiques économiques et sociales sont les bienvenues. Ces articles, précédés d'un bref résumé (destiné à introduire l'article dans le bulletin), ne doivent pas dépasser 4 000 mots. Les auteurs seront informés rapidement de la décision prise par le Comité de rédaction sur leurs propositions. Envoyez vos contributions à michel.devoluy@unistra.fr.

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 : Michel Dévoluy, Université de Strasbourg (BETA) - Florian Grosset, Sciences Po Paris - René Kahn, Université de Strasbourg (BETA) - Gilbert Koenig, Université de Strasbourg (BETA) - Roberto Martino, Università di Pisa - Phu Nguyen-Van, BETA, CNRS & Université de Strasbourg.

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg

Édition et mise en ligne : Meixing Dai

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

