

Les Matinales du Club

Europe : quelles réformes pour quelle union ?

Compte-rendu

SEANCE PRESIDEE PAR **SEBASTIEN JEAN**, Directeur du CEPII

Intervenants

Anne-Laure Delatte, Directrice Adjointe, Responsable du programme
Macroéconomie et finances internationales, CEPII

Xavier Ragot, Président, OFCE

Cornelia Woll, Professeure de science politique, SciencesPo

Lors de cette séance, nous allons discuter des réformes à venir pour l'Union Européenne en cette période électorale. Nous allons essayer d'aborder quelques-unes des dimensions de ces défis : notamment les questions budgétaires, les risques de répartition, la concurrence y compris avec l'extérieur de l'Union Européenne et la politique industrielle en zone euro et plus largement en Union européenne.

Anne-Laure Delatte

Au-delà d'une crise économique et d'une crise monétaire, nous sommes aujourd'hui en train de vivre une crise politique avec la montée des partis populistes et des eurosceptiques qui a commencé avant le vote du Brexit. Ces partis sont dans une dynamique d'alliance pour les élections européennes (Salvini et Le Pen). Les pronostics nous informent de la montée en puissance de ces partis au parlement européen qui vont avoir un nombre de sièges inédit au parlement. Ces partis populistes ont changé leur stratégie. Ils souhaitent réformer de l'intérieur, ils veulent changer les traités. Marine Le Pen ne parle plus de « Frexit » car cela lui fait perdre des voix, elle se dit européenne. Concernant le Brexit, les européens ont pu parler d'une voie unie et on peut constater que le fait de sortir de l'Union Européenne peut être très difficile voire même mener au chaos.

La question que nous devons nous poser c'est comment pouvons-nous réagir face à cette plateforme « anti-establishment » ? Il y a deux étapes pour faire une proposition :

- Premièrement nous devons comprendre les causes qui nous ont amenés à la situation actuelle. Les facteurs expliquant cette montée du populisme sont encore controversés mais l'un d'entre eux est certain, c'est la montée des inégalités. On doit avancer sur la compréhension de ces inégalités. La Commission européenne s'est basée sur des données européennes pour arriver à la conclusion qu'il y avait une baisse du revenu des deux derniers déciles par rapport au revenu médian dans l'Union Européenne (le revenu médian n'a pas bougé). Blanchet et al ont sorti un papier qui montre que la part du revenu du « top 10% » est passée de 29% à 34% alors que la part du revenu de la première moitié est passée de 24% à 20%. La montée des inégalités n'est pas entre les pays mais au sein même des pays. On a réussi à stabiliser les inégalités entre les pays grâce à des politiques de convergence mais à l'intérieur des pays les inégalités ne cessent de croître. Pour résumer, vous avez des riches Grecs et des pauvres Allemands. Il n'y a pas de consensus dans la littérature sur la provenance de ces inégalités. Cela provient-il d'une économie de la rente ou d'une diminution de la part de la valeur ajoutée donnée au travail ? Le problème de redistribution des fruits de la croissance depuis les années 80 engendre un sentiment d'injustice sociale. L'évasion fiscale nourrit aussi ce sentiment d'injustice. Ces sentiments d'injustice sociale et d'injustice fiscale nourrissent les votes populistes, avec une remise en question du projet européen.
- Au-delà de la réaction cela peut donner un nouveau souffle à l'Europe, un projet progressiste. Aujourd'hui il y a une augmentation des enjeux transnationaux (changement climatique, migration, terrorisme) ; ce sont des enjeux qui ne peuvent plus être gérés au niveau national mais doivent l'être au niveau transnational, et l'Europe a un niveau pertinent pour cela. Si on demande aux citoyens européens, le changement climatique n'est pas le premier défi transnational, leurs voix portent plus vers le terrorisme, la migration et les inégalités. Pour pouvoir adresser ces enjeux transnationaux, une des propositions est alors d'augmenter le budget commun européen, dégager ainsi de la marge fiscale afin de compenser les populations qui n'ont pas bénéficié des fruits de la croissance et financer des

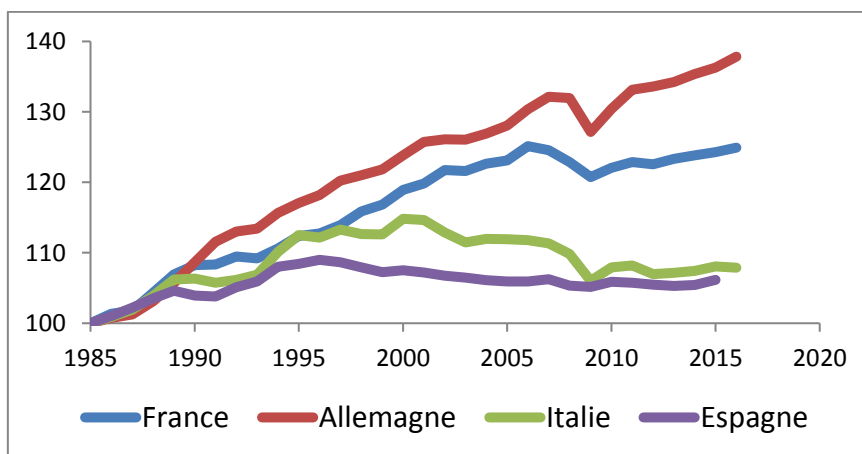
politiques communes sur des biens communs. Le financement de ce budget commun européen est au cœur des débats. Aujourd'hui, il est de 1% du PIB mais 2/3 du budget est pour la PAC (Politique Agricole Commune) et la politique de convergence mais très peu pour les enjeux transnationaux. Actuellement, le budget commun européen est alimenté par les contribuables nationaux, c'est d'ailleurs ce qui a mené au Brexit car les anglais s'estimaient davantage contributeurs que bénéficiaires. Pour financer ce budget, il faut des ressources communes : taxe carbone, impôts sur les multinationales communes, redistribution de la richesse dont ont bénéficié certains pays de la croissance dans les années 80 (encore beaucoup de recherche là-dessus). C'est une solution pour dépenser plus tout en restant dans les contraintes budgétaires européennes actuelles. Le problème est que toutes ces propositions se heurtent à une gouvernance politique. D'un côté, il y a ceux qui prônent l'intergouvernementale et de l'autre côté d'autres politistes (Meunier et al.) qui disent que l'intergouvernementale nous a amené à une politique très restrictive. Vous avez ce débat sur comment mettre en œuvre ces politiques. Si l'intergouvernementale n'est pas efficace alors on peut penser à un parlement européen qui aurait plus de pouvoir.

Pour conclure, les propositions se heurtent à savoir quelle gouvernance veut-on avoir en Europe. Le problème n'est pas économique mais politique. Si on compare avec les Etats-Unis qui ont le même problème : débat entre progressistes et populistes, l'Union européenne a, en plus, un problème de gouvernance. On est contraint par nos institutions et on a moins de flexibilité.

Xavier Ragot

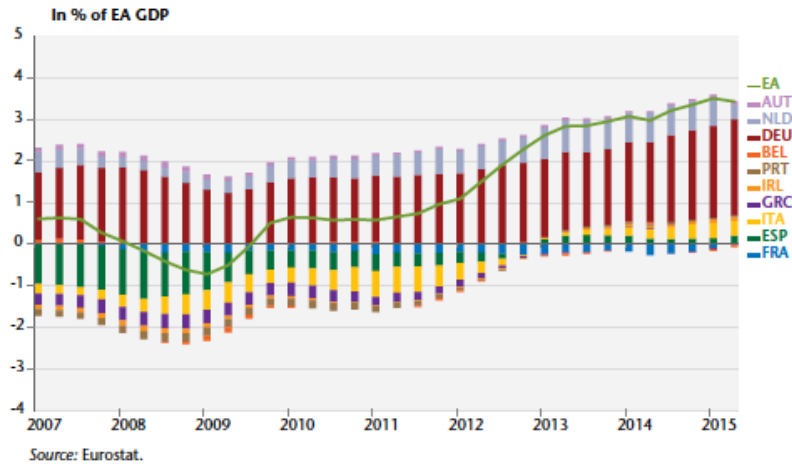
Mon opinion est différente. Mon point de départ central est que jamais les pays européens n'ont autant divergé depuis 20 ans.

Le graphique suivant nous montre la productivité totale des facteurs entre pays européens.

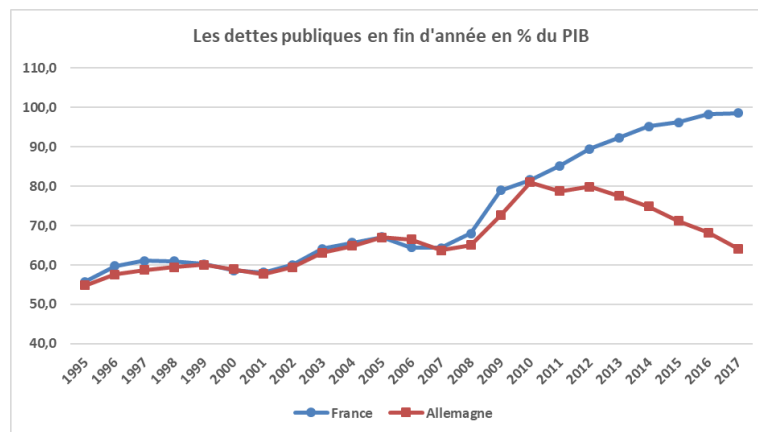


Depuis 20 ans la productivité du travail n'a pas augmenté en Italie et en Espagne. On a une polarisation des gains de productivité en Europe du Nord et on a oublié le sud. Avant le PIB par tête allemand était de 10% au-dessus de l'Espagne et la France maintenant il est 30% supérieur.

L'Allemagne est massivement exportatrice plus que la Chine aujourd'hui. La balance courante française est la plus négative aujourd'hui mais on ne le voit pas car l'euro est sous-évalué.



Après la guerre, on a une coordination fiscale cachée entre la France et l'Allemagne. Si on regarde le graphique ci-dessus, on remarque que jusqu'en 2010, les courbes allemandes et françaises se superposent.



Depuis 2010, la dette publique est de 100% en France et de 60% en Allemagne. Pendant 40 ans Merkel peut donner du revenu par tête aux allemands pour être au niveau français. Les allemands pourraient redistribuer mais ils ne le font pas. Ils ne veulent pas redistribuer au sein de leur pays pourquoi le ferait-il en Europe ? C'est le principe de "subsidiarité". Les pays votent et ont des préférences nationales mais on ne peut pas utiliser le niveau européen pour changer cela.

Voici un tableau du taux de change interne au sein de la zone euro pour montrer l'ampleur des déséquilibres. On n'est pas sûr d'assurer la zone euro avec autant de déséquilibres.

Table 1: Nominal adjustments to correct imbalances, 2000-2017
(relative to the Eurozone average, in %)

	AUT	BEL	DEU	ESP	FIN	FRA	GRC	IRL	ITA	NLD	PRT
2000	5	17	-6	-7	59	12	-60	14	5	11	-54
2001	4	8	-2	-10	72	9	-56	10	4	11	-55
2002	28	15	4	-12	76	4	-61	9	-3	10	-50
2003	21	8	4	-9	47	6	-72	8	-1	19	-45
2004	23	9	12	-18	53	1	-64	5	-3	22	-53
2005	27	1	15	-20	35	2	-69	2	0	24	-61
2006	34	-1	20	-23	42	4	-81	-2	-1	31	-59
2007	38	3	25	-24	53	3	-90	0	1	26	-53
2008	51	-14	26	-20	36	4	-87	-11	0	25	-61
2009	41	-13	23	-12	20	3	-85	-13	-2	29	-59
2010	35	3	21	-12	11	0	-78	-6	-8	27	-53
2011	20	-15	22	-13	-14	-2	-69	-9	-8	26	-33
2012	16	-11	18	-11	-24	-7	-44	-18	-5	22	-21
2013	14	-14	15	-10	-25	-6	-36	-14	-4	18	-8
2014	16	-16	17	-11	-24	-9	-32	-9	-1	13	-14
2015	8	-15	16	-11	-19	-9	-27	24	-5	10	-15
2016	10	-13	15	-7	-13	-10	-32	2	-2	9	-11
2017	8	-18	11	-6	-5	-9	-30	21	-2	11	-11

Source : Ducoudré et al (2018).

Il faut retourner vers le politique mais le politique au sens institutionnaliste, régulationniste. En philosophie politique, on différencie la politique (rapport à l'Etat) et le politique (dans la société civile). On a cru qu'en faisant le marché commun, on allait faire converger des institutions économiques européennes. Les institutions étaient invariantes et tout a divergé dans la zone euro. Il y a un échec du constructivisme economiciste qui n'a pas appréhendé les institutions du politique. Je ne suis pas sûr que l'entrée budgétaire soit la solution pour faire converger les institutions clés du capitalisme européen. Hollande et Macron ont essayé mais c'est un échec pour l'instant les pays refusent. On n'arrivera pas à un horizon réaliste à faire converger les modes de gestion des budgets européens. En Allemagne, le législatif a un rôle très fort alors qu'en France, l'exécutif est tout puissant. Dans ce monde-là, il faut traiter l'hétérogénéité de la politique. On n'arrivera pas à un horizon raisonnable à gérer cela **par la politique** mais **par le politique**. Il faut revenir à la constitution de nos Etats providences nationaux, en essayant de projeter ce processus au niveau européen. L'émergence de la sécurité sociale, bourse du travail, coopérative ouvrière, c'était un mouvement assurantiel, solidaire de partage du risque. On doit se demander s'il est possible de reconstruire au niveau européen un modèle de convergence en partant sur une européisation de nos Etats providences qui contourne le principe de souveraineté.

La réponse est oui, on a un projet le plus avancé : c'est l'assurance chômage européenne. Beaucoup de pays ont approuvé ce projet et pourtant en France, on n'en parle pas. Le gouvernement français est trop budgétaire. Les Etats-Unis ont réussi à créer une assurance chômage fédérale qui prend en compte l'hétérogénéité des Etats en plus d'une assurance entre les Etats américains. Ils ont réussi à intégrer la contrainte politique d'une certaine hétérogénéité des préférences entre les Etats en créant quelque chose d'assez efficace au niveau macroéconomique. Ma certitude maintenant au niveau européen c'est qu'il faut un engagement des partenaires sociaux, il faut une adhésion de la société civile pour construire ce projet. Pour réactiver un projet performatif européen qui fonctionne alors qu'on a une émergence souverainiste, il faut respecter les préférences nationales très fortes en passant par les Etats providences. Et il y a une urgence intellectuelle en tant qu'économiste, il faut revenir à des intuitions plus profondes de nationalisme et de l'école de la régulation, qui articulent le politique avec la macroéconomie.

Cornelia WOLL

D'autres enjeux économiques pour l'Europe. Anne-Laure Delatte parlait de crise politique avec beaucoup d'euroscpticisme, ce qui nous amène à deux points importants :

- **Le sentiment que l'Europe impose des contraintes qui sont contraires à ce dont certains pays ont besoin.**

Il y a une opposition entre les Etats, il faut donc réformer le budget, c'est un vrai enjeu pour plusieurs raisons. Premièrement car la sortie du Royaume-Uni met fin au rabais britannique qui était une faveur mise en place pour eux et aussi à la contribution du Royaume-Uni dans le budget qui était de 20 milliards d'euros. Actuellement dans la négociation du cadre pluriannuel, les pays du Nord sont les seuls pays qui prévoient un budget sur 7 ans, c'est actuellement en préparation pour le budget de l'Europe car ce sera de 2021 à 2027. Une discussion sur les recettes qui rentrent dans ce budget est en cours. Dans le budget actuel nous avons un déplacement depuis 1988, car il y avait un poids énorme des contributions des Etats qui représentaient 71% du budget et il y avait d'autres prélèvements sur les droits de douanes par exemple mais ces ressources propres ne faisaient que 16%. Toute la discussion est tournée pour savoir si je suis contributeur net ou bénéficiaire net. La proposition de la Commission européenne est d'avoir un budget 8 fois plus important que celui actuel. Un déplacement aussi des financements qui aujourd'hui est surtout tourné vers la politique agricole et une politique de cohésion. Le problème c'est qu'aujourd'hui la politique européenne est un complément de la politique nationale, notamment en agriculture. On se demande alors pourquoi chaque Etat ne pourrait-il pas le faire au sein de son propre pays. Aujourd'hui 84% des investissements dans les infrastructures de la Croatie viennent du financement européen. On se demande pourquoi l'Europe devrait se substituer à un Etat qui pourrait effectuer lui-même ses propres investissements. Le budget européen devrait être des dépenses sur les biens communs, des choses que les Etats ne peuvent pas faire à leur échelle : la lutte contre le climat, la défense extérieure, les questions migratoires. Il faut donc revoir une nouvelle façon d'apporter des ressources.

- **Un marché unique qui sert aux entreprises et pas aux citoyens.**

Un des atouts de l'Europe, c'est l'activité des entreprises car elles ont une mobilité plus grande, une réglementation commune et une coordination. Mais il n'y a pas d'encadrement des activités des entreprises sauf sur la politique de la concurrence : un domaine où il y a une valeur ajoutée à avoir une coordination européenne mais aussi une action assez forte de regards sur les ententes. La politique de concurrence c'est bien mais ça ne devrait pas être la seule action en faveur des entreprises. Une critique des grandes entreprises qui ne sont plus du tout en concurrence avec les autres pays à l'extérieur car la politique de concurrence européenne est très stricte et qu'il n'y a pas la même au Moyen Orient ou en Chine par exemple. La question d'une politique industrielle européenne se pose. Il y a longtemps eu une hésitation à le faire et aujourd'hui nous sommes plus apaisés car nous avons l'exemple du « plan Juncker » pour l'investissement en Europe lancé en 2014. Cette levée de fonds vient des banques d'investissements qui sont sorties de l'ombre, à la fois européennes et nationales. Ce plan facilite l'accès au financement à des entreprises ce qui a créé plus d'un million d'emplois en Europe. Le principe de subsidiarité est respecté. Il y a un autre élément à prendre en compte, c'est la manière dont les entreprises peuvent être poursuivies juridiquement sur n'importe quel territoire. Ce phénomène massif amène des entreprises à mettre dans leur bilan des amendes juridiques, ce qui remplace la taxe sur les transactions financières. Les entreprises savent qu'elles vont payer des amendes juridiques dans l'année et prennent en compte

ces risques dans leur bilan. Face à ça, plusieurs questions : en cas de corruption pourquoi l'Europe n'a-t-elle pas poursuivi ses propres entreprises ? Pourquoi ça ne serait pas des recettes pour leur propre pays ? (Loi Sapin 2 en France). Ce jeu ne fonctionne pas si le marché n'est pas assez important, les entreprises négocient leurs peines car elles ont peur de perdre l'accès au marché. Est-ce que l'Europe doit être négociateur dans ces poursuites ? Cela nécessite l'intégration du niveau pénal avec la création d'un procureur européen avec un siège à Luxembourg.

Anne-Laure Delatte

L'assurance chômage fédérale, c'est une bonne idée. Aux Etats-Unis, l'assurance chômage a lieu 130 ans après la réunification américaine, ils sont passés par des séries de crises. (Unification des dettes, divergence réelle...). S'ils ont pris cette décision c'est parce qu'ils avaient une constitution commune.

Questions & Réponses

Michel Aglietta, CEPII :

La divergence commence avec l'euro. Le pivot c'est l'excédent commercial allemand qui permet de maintenir le plein emploi dans un contexte ordo-libéralisme. Mais il y a un changement de l'économie mondiale. Cet excédent allemand va fondre car la division du travail change en profondeur en Asie, l'excédent est venu de l'exploitation d'avantages comparatifs antérieurs qui a rencontré la demande asiatique. La transformation qui est en train de se faire sur la stratégie chinoise au niveau industriel est entièrement en train de changer : l'investissement productif industriel disparaît et le digital devient en concurrence avec le monde. L'Allemagne n'aura plus le support qui l'aide à maintenir ces stratégies et va devoir modifier son mode de croissance. Il faut prendre en compte le retard d'infrastructure en Allemagne et aussi en économie digitale qui est une économie de réseau et qui se développe plus efficacement au niveau européen qu'au niveau national. Une base à partir de laquelle il faut qu'elle soit gérée avec une politique industrielle de façon à ce que l'Europe ne soit pas totalement dépassée par la Chine et les Etats-Unis.

Philippe D'Arvisenet :

D'une part nous voulons compléter l'union bancaire et d'autre part faire en sorte que le marché financier européen soit plus profond. Pour cela, il faudrait trouver des mouvements de capitaux qui ne se produisent pas comme il le serait souhaitable en Europe. Par opposition à ça, il y a une proposition depuis longtemps d'un dispositif budgétaire centralisé en Europe pour aider à passer le cycle : l'assurance chômage. D'un autre côté si on regarde aux Etats-Unis : il y a des Etats qui sont sur 20-30 ans bénéficiaires nets et d'autres contributeurs nets. Ce n'est pas pour autant que ces Etats demandent à sortir des Etats-Unis.

Dans ces conditions, peut-on faire l'impasse sur la question budgétaire structurelle ?

Dernier petit point, je comprends bien que certains pays ont été plus ou moins bénéficiaire de la croissance, mais si on regarde entre 1999 et 2007, il y a une convergence du PIB par tête en Europe puis on se retrouve face à une divergence.

Jézabel Couppey-Soubeyran, CEPII :

Quand on aborde la question des réformes européennes, je suis étonnée qu'on ne l'aborde pas sous l'angle de la politique économique. La politique monétaire européenne porte systématiquement le poids de l'ajustement macro-conjoncturel, cela a un impact assez fort dans le développement de

déséquilibres économiques. La zone euro n'est pas une zone monétaire optimale, donc on ne réfléchit pas comment se doter d'instruments d'ajustement macro-conjoncturel nationaux bien articulés à la politique monétaire unique. Cette question-là, ce n'est pas forcément sous l'angle budgétaire qu'il faut l'aborder car les économies européennes sont très fortement financiarisées et les déséquilibres économiques qu'il faut prévenir prennent leur source dans les déséquilibres financiers. C'est plutôt sous l'angle de la macro-prudentiel qu'il faut interroger ce policy mix et c'est tout à fait possible de calibrer les actions macro-prudentiel au niveau national et de coordonner cela au niveau européen. Ainsi on pourrait instaurer un policy mix, politique monétaire unique et politique macro-prudentiel national coordonnées au niveau européen. On a tout pour le faire et pourtant on n'en parle pas.

Anne-Laure Delatte :

Effectivement, une partie des réflexions est tirée de la crise de la zone euro. La monnaie unique qui était une étape dans l'intégration des pays en zone euro est un achèvement fragile et si cela fonctionne aujourd'hui c'est parce qu'on a l'intervention de la Banque Centrale Européenne. Si la BCE a pris un rôle fondamental dans le pacte économique européen, c'est qu'il y avait un vide politique à combler. Le macro-prudentiel on en a besoin. On a besoin d'une union de marché de capitaux mais cela pose la question du politique. Les marchés des capitaux et la BCE ne peuvent pas être les seules institutions qui opèrent la redistribution en Europe. La question est qu'on a besoin du politique pour opérer une redistribution, le politique est lié au budget. La question est sur la redistribution des fruits de la croissance.

Revenons sur la politique de concurrence qui est une vraie réussite européenne. Si on écoute Thomas Philippon, il n'y a pas de problème de distribution de la valeur ajoutée en Europe, ni de problème de rente des multinationales parce que la Commission européenne a fait son travail et nos conditions de concurrence sont meilleures qu'aux Etats-Unis. C'est un vrai débat et il y a des recherches à faire dessus car la concurrence touche l'économie de la rente qui est au cœur du débat de la redistribution.

Xavier Ragot :

Sur la question macroéconomique de la stabilisation de la zone Euro, nous avons fait une étude avec Agnès Bénassy-Quéré pour voir l'effet de la stabilisation de la politique globale de l'Etat. Nous avons opposé stabilisateur automatique et politiques discrétionnaires. En effet, il y a un résultat connu dans la littérature c'est que les politiques discrétionnaires sont pro-cycliques et les stabilisateurs automatiques sont contra-cycliques. Ce qui stabilise nos économies, ce sont les stabilisateurs automatiques. Les Etats providences donnent des revenus aux individus ayant une forte propension à consommer et cela est très stabilisateur. C'est pourquoi les économies européennes sont beaucoup moins cycliques que l'économie américaine car elles sont stabilisées avec les stabilisateurs automatiques. L'assurance chômage est une bonne chose car le seuil du déclenchement d'une récession est automatique avec le taux de chômage. Le chômage de court terme comme déclencheur d'un stabilisateur est ce qu'il y a de plus efficace.

On se demande si aujourd'hui dans la sphère européenne on a nouvel outil plus puissant que les stabilisateurs automatiques qui est la politique macro-prudentiel. Augmenter le capital des banques parce qu'il y a trop d'endettement mais en même temps on fait le plan Juncker pour augmenter l'endettement, on est un peu perdu. Alors qu'un outil de stabilisateur un peu « old school » comme l'assurance chômage, là je sais que ça marche.

Pour revenir sur la politique de la concurrence, elle est composée de trois points : anti-trust sur

lequel on est très fort, Merge & Acquisitions, un peu plus controversé et dernier point, les aides d'Etat. Il faut réfléchir à un encadrement de l'aide d'Etat, la Direction Générale de la concurrence lâche un peu les aides d'Etat.

Cornelia WOLL :

Le budget européen est réglementé par les institutions européennes mais c'est une toute petite partie de ce que dépense l'Europe, il y a tout ce qui est relié à la zone Euro qui est en dehors (politique fiscale propre à la zone euro). Il y aussi le plan d'investissement qui est en dehors. Il ne faudrait pas multiplier les instances décisionnaires juste parce qu'il faut gérer ces différences. Il faudrait que ce soit un peu différent pour la zone Euro mais ça doit être l'Europe des 28 réduit à la zone Euro mais qui parle de la fiscalité de la zone Euro pour une mise en oeuvre des mêmes procédures.