

## Aux marges du Manifeste continental

*Michel Aglietta*

Le Manifeste continental est tout à la fois un plaidoyer passionné pour l'Europe, une indignation contre ses tares, ses faiblesses, les lâchetés des élites politiques des nations dans leur oubli qu'elles en sont des membres. Il est aussi un appel aux citoyens à contribuer à un « pacte civique » visant à endiguer, puis surmonter l'idéologie de l'impuissance, de l'égoïsme et du repli national qui corrompt la gouvernance de l'Union Européenne. Le Manifeste dépeint la menace d'un avenir sombre dans la fermeture d'Etats forteresses, abandonnés à la domination des lobbies et soumis à des influences transcontinentales que les Européens auraient cessé de contribuer à façonner.

Mais le Manifeste soutient que cet avenir n'est pas inéluctable. Il enjoint les citoyens de participer à un débat qui libère le raisonnement public contre les dogmes qui stérilisent la vie publique et laissent le champ libre aux rentes produites par les politiques d'austérité, rentes que se partagent les élites politiques et les puissances financières. Il pointe l'élaboration, puis l'adoption d'un ordre constitutionnel fédéral comme horizon de cette démarche citoyenne. S'emparer des différentes dimensions du commun que les gouvernants ont délaissées sous le prétexte mensonger que le marché, c'est-à-dire la financiarisation de toutes les activités humaines, est le mode de coordination exclusif pour atteindre un slogan vidé de sens, « *ever closer union* ».

La question est donc : comment répondre à l'appel du Manifeste ? Il faut que chacun se mobilise pour débattre avec ses expériences, ses compétences, ses témoignages, pour faire advenir une pensée collective devenant capable de force politique. Alors que les mouvements citoyens ont produit des déplacements de forces politiques, pas seulement en Grèce, mais aussi en Espagne, au Portugal, voire en Italie, l'immobilisme français est terrifiant. Le Manifeste rappelle comment les élites politiques françaises, tous courants confondus, ont neutralisé les initiatives allemandes pour poser les bases d'une future Europe fédérale. Cette sclérose de la pensée se poursuit aujourd'hui d'une autre manière. La France est le trait d'union entre le nord et le sud de l'Europe. Depuis la crise, les divergences se sont aggravées entre les représentations rivales des coûts subis et des responsabilités qui ont miné ce qui restait d'esprit communautaire. La France n'a choisi aucune stratégie pour se placer en position médiatrice susceptible d'exercer une quelconque influence. Le fameux tandem franco-allemand étant devenu une coquille vide, le déclin de la France s'est poursuivi irrémédiablement, hors de toute recherche de nouvelle alliance et d'élaboration d'une doctrine sur les réformes urgentes permettant de lui donner une visée politique.

Or les évolutions politiques au sud de l'Europe peuvent faire bouger les lignes. Car elles sont conjointes de l'aggravation de la crise globale. L'extension de la crise au monde entier met en question la stratégie unilatérale allemande de se découpler de la situation macroéconomique des pays débiteurs de la zone euro grâce à un excédent commercial extravagant (8% du PIB en 2014) qui annihile toute possibilité d'un ajustement non déflationniste et récessif intra zone euro. Or le redéploiement drastique de l'économie chinoise, l'excès d'endettement généralisé dans les pays émergents et la dépression des matières premières vont sans doute réduire sensiblement le dynamisme des exportations allemandes. Parallèlement le flux d'immigration, l'instauration du salaire minimum et le retard dans le renouvellement des infrastructures peuvent enfin réorienter l'économie allemande vers la demande intérieure, condition sine qua non pour qu'un ajustement raisonnable puisse s'opérer dans la zone euro.

Bref, la situation économique mondiale s'est aggravée entre l'Asie en surcapacités de production, l'Europe en défaut de demande, la dépression des pays producteurs de matières premières et une économie américaine en haut de cycle conjoncturel et incapable de tirer le reste du monde, d'autant que son industrie manufacturière est déjà en récession. Tout cela, huit ans après le début de la crise systémique, indique qu'il est plus que temps de changer de cap. Les deux priorités immédiates pour sortir de l'immobilisme sont de distribuer du pouvoir d'achat à ceux qui le consomment le plus et d'engager un programme d'investissements en infrastructures dans les perspectives ouvertes par la transition climatique. C'est à partir de ces réponses à la crise globale que l'on peut engager une réflexion mobilisant les collectivités locales, les entreprises et les citoyens sur les voies et moyens d'amorcer un mouvement d'idées en vue d'établir une coopération institutionnalisée, comme étape indispensable vers une future Europe fédérale.

### **Quels principes et quelles innovations institutionnelles pour un régime international de coopération ?**

Deux hypothèses me paraissent nécessaires pour engager un débat sur la possibilité de sortir de l'impasse où les relations conflictuelles des gouvernements avec leurs compromis *ad hoc* au bord de l'abîme ont plongé l'Europe.

La première hypothèse est que le problème se trouve dans les défauts de coordination, pas dans une incompatibilité irréductible d'objectifs politiques. Cette hypothèse n'est peut-être pas vraie de tous les membres actuels de l'union. Mais elle l'est certainement des pays qui ont fondé ses bases. Entre ces deux ensembles, il y a des pays qui ont adhéré et qui veulent certainement consolider et approfondir cette aventure. Il est donc possible qu'il faille recourir à une méthode de club ouvert. Un noyau de pays décide de s'engager dans une réforme pour une coordination institutionnalisée et attire ceux qui acceptent le nouveau schéma d'union. Après tout la zone euro est bien un club au sein de l'union européenne.

La seconde hypothèse est que le fédéralisme peut être l'objectif ultime des pays qui s'engagent, mais il n'est pas la prochaine étape. La coopération institutionnalisée est un régime international de politique économique qui préserve la souveraineté des Etats. Il faut, en effet, insister sur un point essentiel des relations internationales. Il n'est pas nécessaire de se confronter dans des relations conflictuelles, gérées par des règles rigides et arbitraires car indépendantes du contexte mondial, pour s'affirmer comme Etats souverains. Des Etats peuvent décider de s'engager dans une coopération institutionnalisée sans mettre leur souveraineté en péril. Il est même possible de soutenir en théorie des jeux que cette souveraineté est vivifiée par la confiance mutuelle nourrie par la coopération, parce qu'elle permet d'atteindre des équilibres bénéfiques pour tous qui sont inatteignables pour chacun dans la confrontation..

Encore faut-il ne pas se tromper sur la place du cadre institutionnel commun. Une conception dévoyée de la théorie des jeux a sévi dans les discours du « néo-libéralisme » à partir des années 1980 : « *rules versus discretion* ». Le suivi de règles automatiques a été considéré comme devant se substituer à la politique macroéconomique. C'est ce qui est appliqué jusqu'à l'absurde dans le domaine budgétaire au sein de la zone euro et a enfoncé la zone sans coup férir dans une croissance basse de longue durée. Cet arbitrage règles/discrétion est une erreur grossière en logique. La discrétion est ce qui rend possible des stratégies face à des environnements changeants pour poursuivre des objectifs. Mais ceux-ci ne peuvent être assimilés au suivi des règles. Ces dernières font partie du cadre institutionnel permettant de s'accorder sur des politiques compatibles devant l'incertitude des situations perturbées par les

aberrations de la finance internationale. Après tout, on ne joue pas au football pour suivre des règles, mais pour gagner des matches. Mais c'est le cadre défini par les règles qui permet de délimiter des comportements légitimes et de choisir des stratégies coopératives au sein des équipes en vue d'un but commun.

Si ces hypothèses et leurs conséquences sont admises, quelles sont les innovations institutionnelles indispensables pour établir un régime international de coopération en Europe ? L'union doit devenir une puissance publique au service des pays membres.

Le premier attribut a été produit par l'adversité. La BCE a su devenir le prêteur en dernier ressort sur l'espace de l'euro pour enrayer les forces destructrices de la crise financière que les gouvernements n'ont su ni percevoir, ni prévenir. Encore faut-il compléter l'union bancaire pour qu'elle soit efficace en toutes circonstances. Car les rivalités intergouvernementales, exacerbées par les attitudes boutiquières des gouvernements à l'égard de « leurs » banques, ont laissé la construction institutionnelle de l'union bancaire au milieu du gué. C'est un cas d'école où l'existence d'un réseau systémique de risques de contreparties garantit sans le moindre doute la solution optimale pour chacun des pays partageant la même monnaie, mais où des vues étriquées et dépassées de la souveraineté continuent à entretenir des doutes sur la solidité du système bancaire.

L'Europe comme puissance publique implique aussi une agence budgétaire pour promouvoir des ajustements macroéconomiques symétriques. Son rôle de coordination devrait s'inscrire dans les semestres européens. Elle devrait être dotée d'une légitimité démocratique sous la forme d'une Commission constituée de délégués des commissions des finances des parlements nationaux et d'une force technique, constituée par la mise en réseau des hauts conseils de finances publiques. L'agence devrait rapporter devant la Commission parlementaire dont les conclusions devraient être obligatoirement prises en compte par le Conseil européen dans les arbitrages ultimes des programmes de stabilité à moyen terme guidant les lois de finances annuelles. L'existence d'une telle agence permettrait de lever une déficience dirimante des politiques économiques. Les orientations budgétaires nationales ne tiennent aucun compte des énormes divergences de balances de paiements, lesquelles empêchent de concevoir des ajustements symétriques et donc conduisent irrémédiablement à l'antagonisme entre pays créanciers et débiteurs et à un biais déflationniste pour toute la zone euro.

Le troisième organe de l'Europe comme puissance publique est un emprunteur et un investisseur public en dernier ressort. Ce n'est pas une seule institution, mais un système financier transformé pour répondre au double défi de la stagnation séculaire et du changement climatique. D'abord l'investissement public net de l'union européenne est indigent à moins de 2% du PIB et ceci face à l'enjeu d'une mutation du régime de croissance impérative pour relever les défis que constitue la production des biens publics globaux de ce siècle. La myopie des gouvernements devant l'investissement de long terme souligne cette réalité dramatique. Les gouvernements demeurent totalement inféodés au lobby international véhiculant le modèle de finance de marché dit « modèle Wall Street », dont la raison d'être est toujours d'extraire le maximum de rente sur l'économie et surtout pas de prendre les risques du financement à long terme d'investissements massifs, aux rendements lointains et incertains.

Le plan Juncker a enfin été mis en route en 2015. La BEI est montée en gamme à €77,5mds de prêts. Mais le compte n'y est pas. Il faut un dispositif faisant interagir financement public et privé pour financer chaque année €500mds d'investissements stratégiques dans l'union européenne. Ce programme d'investissement devrait être placé sous le contrôle du Parlement Européen. C'est là que se trouve essentiellement la possibilité d'intégrer l'Europe et de

fonder le socle d'une future Europe fédérale par les services d'une économie de développement durable.

L'intermédiaire structurant de l'investissement à long terme ne peut être qu'un réseau de banques de développement régionales, nationales et multilatérales. La BEI doit jouer un rôle de coordination essentielle et son influence serait démultipliée si les banques nationales de développement entraient au capital du fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS). Le FEIS aurait la surface financière suffisante pour émettre des *project bonds*. Pour attirer des montants élevés d'épargne privés, la garantie publique permettrait d'organiser une titrisation qui offre aux investisseurs institutionnels une complète garantie sur la première tranche de pertes.

Au-delà des investissements stratégiques il faut promouvoir le financement des PME dans toute l'Europe de manière à stimuler l'innovation diffuse. Il faut que ces entreprises puissent trouver des prêteurs dans toute l'Europe et bien au-delà des banques commerciales de leurs pays d'origine. Pour cela il faut pouvoir découpler le risque spécifique de l'emprunteur du risque pays. Une triple réforme peut aller dans ce sens. En premier lieu, un registre central du crédit tenu par la BCE sur l'ensemble des entreprises de la zone euro et ouvert à toutes les catégories de prêteurs pour éviter la capture de rentes par les banques bénéficiaires exclusifs de la qualité supérieure d'information. En second lieu, un marché des actions européen liquide et profond, ouvert aux PME et dont les coûts d'émission seraient raisonnables, leur permettrait d'échapper aux griffes du *private equity*, mode d'accès au capital particulièrement opaque et prohibitif. Ce marché éviterait aussi les faillites prématurées d'entreprises prometteuses, trop vite exposées aux dettes. En troisième lieu des plateformes de titrisation de pools de crédits PME pourraient être organisées pour créer des ABS acceptables à la BCE en collatéral de son refinancement.

Telle pourrait être l'architecture d'une coopération institutionnalisée respectant l'esprit du Manifeste continental et aidant à faire un pas en avant vers l'unité de l'Europe.