

L'Union européenne : quelle cohésion économique et sociale ?

Jean-Christophe Defraigne

Le projet de construction européenne lancé dans les années 1950 a fortement évolué au cours des décennies générant des disparités sociales et fiscales croissantes entre régions et entre les différents groupes socio-économiques au sein des États membres. Ces disparités ont généré des tensions de plus en plus importantes qui fragilisent les institutions européennes, leur fonctionnement, leur crédibilité comme acteurs cohérents et leur capacité d'attraction comme modèle sur le plan international.

Une intégration essentiellement économique construite dans le cadre de la guerre froide

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, les courants fédéralistes européens n'arrivent pas à imposer leur vision à leurs États et à leurs dirigeants économiques nationaux. L'Europe de l'Ouest ravagée par la guerre continue d'être fragmentée en marchés nationaux protectionnistes et le commerce intra-européen reste inférieur à son niveau de 1929¹. Milward caractérise les politiques économiques des gouvernements de l'Europe occidentale de néo-mercantilistes². Les tentatives fédéralistes européennes de s'appuyer sur l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) pour lancer un processus de plus grande intégration politique au niveau de l'Europe occidentale sont contrées par le gouvernement britannique.

C'est le contexte de la guerre froide qui va permettre de dépasser les oppositions des lobbies protectionnistes au sein des gouvernements et d'évoluer progressivement vers la construction d'un marché commun en Europe occidentale. Suite au tournant de politique de 1947 avec l'adoption de ce qu'on appellera la doctrine Truman de « *containment* », le gouvernement américain va développer un projet politique et économique pour l'Europe de l'Ouest de façon à la renforcer sur le plan industriel et militaire face à l'URSS et ses États satellites, et à marginaliser les partis communistes en Europe occidentale.

En 1950, le gouvernement américain met en place l'Union européenne des Paiements qui accroît les liquidités de réserve de dollars des États européens et dont l'impact est déterminant dans la reprise du commerce intra-européen³. De 48 à 51, il met en place le Plan Marshall qui octroie des fonds très importants pour faciliter la reconstruction de l'appareil industriel en Europe sous la condition d'ouvrir au commerce les économies des pays bénéficiaires et d'accepter, notamment pour la France, la ré-industrialisation, la remilitarisation et la réintégration de l'Allemagne de l'Ouest au sein de l'Europe occidentale. Le gouvernement américain considère que l'intégration européenne sur le plan économique est une condition nécessaire pour permettre aux firmes européennes d'adopter les techniques fordistes de production standardisée à grande échelle. Or selon le gouvernement américain, cette adoption est nécessaire pour permettre aux firmes européennes d'enregistrer des gains de productivité suffisants de façon à améliorer le niveau de vie de la classe ouvrière et de lui permettre d'accéder à des biens de consommation durables, d'adopter l'« *American Way of Life* », d'adhérer au capitalisme et de se détourner du

¹ Defraigne, J-C., *Introduction à l'Economie Européenne*, Bruxelles, De Boeck, 2013, p. 61.

² Milward, A., *The European rescue of the nation state*, London, Routledge, 1992.

³ Eichengreen, B., *The European Economy since 1945*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 81

modèle soviétique⁴. Comme le résume Hoffmann, un des responsables américain du plan Marshall, il s'agit d'une stratégie qui consiste en « la mise en avant de la ligne d'assemblage américaine contre la ligne du parti communiste »⁵.

Dans ce cadre, le gouvernement américain soutient les organisations et partis fédéralistes européens comme le Mouvement européen. L'OTAN se déclare en faveur de l'intégration politique de l'Europe dès sa création en 1949 et dès le début de la guerre de Corée, les gouvernements américain, allemand et français envisagent la Communauté européenne de défense. Toutefois les projets d'intégration politique et militaire européens échoueront et seuls subsisteront des institutions visant à construire un espace économique plus intégré en Europe occidentale.

Les dirigeants industriels et les politiques des États européens occidentaux restent nationalistes dans leur approche et n'envisagent pas de réelle fusion de leurs intérêts économiques et diplomatiques. Dans leur majorité, les groupes industriels en Europe occidentale restent nationaux dans leur gestion et leur propriété⁶. Les dirigeants de ces groupes et les plus puissantes familles des bourgeoisies nationales continuent de considérer que leur État national, avec lequel ils ont des liens historiques et sociologiques profonds, reste le meilleur garant de leur survie et de leur développement⁷. Ils sont méfiants et le plus souvent opposés à des mécanismes de dévolution de pouvoir vers des institutions supranationales au niveau européen qui pourraient fragiliser ces liens⁸.

De la CECA au Marché Commun : d'une vision de planification étatique supranationale de l'économie européenne à une vision libérale fondée sur la libre concurrence intracommunautaire

Lorsque la CECA a été négociée, Schuman et Monnet ont limité au minimum les contacts avec les dirigeants industriels français et des politiciens nationaux de crainte que leurs reflexes protectionnistes ne fassent capoter le projet. Monnet parle même de « cercle des conjurés » lorsqu'il évoque l'ébauche de la CECA⁹. Soutenue par le gouvernement américain et le levier du Plan Marshall, la Haute Autorité de la CECA dirigée par Monnet se voit octroyée formellement des pouvoirs supranationaux très importants en matière de rationalisation des capacités de production (imposer des fusions et des fermetures de sites de production aux différents États membres). Mais dès les premiers mois de sa mise en place, les industriels nationaux soutenus par les administrations de leurs États limitent considérablement le pouvoir effectif de la Haute Autorité¹⁰. Entre la CECA du Traité de Paris de 1951 et le Marché Commun du Traité de Rome de

⁴ Hogan, M., *The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Europe, 1947-1952*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 39.

⁵ Djelic, M-L., *Exporting the American Model: The Postwar Transformation of European Business*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 78.

⁶ Duménil G & Levy, D., *La grande bifurcation*, Paris, La Découverte & Geuens G., *Tout pouvoirs confondus*, Bruxelles, EPO, 2003

⁷ Defraigne, J-C., *De l'intégration nationale à l'intégration continentale*, Paris, L'Harmattan, 2004, p40.

⁸ Mandel, E., *Le Troisième âge du capitalisme*, Paris, Edition de la passion, 1996, p70.

⁹ Monnet, J., *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 354.

¹⁰ Gillingham, J., *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 75.

1957, on assiste à une réduction considérable du pouvoir formel des institutions supranationales européennes sur les entreprises privées avec une philosophie économique sous-jacente différente.

De la vision d'Uri et de Monnet, les concepteurs de la CECA, caractérisée par un fort interventionnisme étatique planificateur supranational qui fonde les pouvoirs formels importants de la CECA, on passe à une vision économique plus libérale qui se concentre sur la réduction des obstacles nationaux des États membres au commerce intracommunautaire pour construire une union douanière avec une concurrence intracommunautaire renforcée. Ce glissement de doctrine économique au sein de la construction européenne ne provient pas seulement d'un changement de rapport de force entre la France plus colbertiste et planificatrice, et la République fédérale d'Allemagne plus ordo-libérale, au fur et à mesure que celle-ci se reconstruit, est réintégrée dans la communauté internationale occidentale (GATT en 1951, OTAN en 1955) et retrouve son rôle central dans l'économie continentale européenne. Il s'agit aussi d'une normalisation de l'économie capitaliste par rapport à la période de reconstruction de l'après-guerre dans laquelle le rôle économique de l'État planificateur (ou des autorités économiques des forces d'occupation dans le cas de l'Allemagne de l'Ouest) était primordial vu l'incertitude économique et politique qui tétanisait de nombreux investisseurs privés en Europe. La CECA est pensée économiquement dans cette période de reconstruction entre 1947 et 1949, et cela explique sa doctrine économique interventionniste alors que les investisseurs privés sont beaucoup plus stabilisés et ont moins besoin de l'État au moment de la négociation du Traité de Rome et de sa conception économique.

La philosophie économique du traité de Rome qui instaure une communauté économique européenne (et non économique et sociale) est d'inspiration libérale comme l'ont bien mis en évidence Denord et Schwarz¹¹. Des dirigeants politiques et économistes de premier plan qui ont inspiré et négocié le Traité font partie du courant économique libéral. Ainsi Ludwig Erhard, Luigi Einaudi, Johan van Beyen ou Jean-Charles Snoy et d'Oppuers sont membres de la société du Mont Pelerin qui compte parmi les plus influents groupes de réflexion libéraux de l'époque.

Un titre III du Traité est bien consacré à la politique sociale (8 pages sur les 289 du Traité) mais il n'est pas liant et ne mentionne aucun objectif chiffré. Seul un fond social européen (article 123-127) disposant d'un budget insignifiant (420 millions d'unités de compte entre 1960 et 1971) par rapport au PIB de la CEE. L'article 117 de ce titre III stipule que « Les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ». Cet article considère que l'égalisation des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre se réalisera par à la fois les forces d'un marché commun concurrentiel (clairement défini par le droit de la concurrence européen) et par la convergence législative, réglementaire et administrative initiée par la Commission (sans effets liants de *hard law*).

¹¹ Denord, F. et Schwartz, A., *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raison d'Agir, 2009, p. 60.

La croyance en une convergence automatique entre États membres assurée par les seules forces du marché dans un marché commun sans entraves.

Le raisonnement économique sous-jacent du Traité de Rome suppose l'existence de plusieurs effets engendrés par le Marché commun qui pousseraient à la convergence sociale entre les États membres.

Premièrement, la libre circulation des biens et des services doit permettre à la concurrence de sélectionner les firmes les plus efficaces qui élimineront, fusionneront ou absorberont leurs concurrentes, générant ainsi une rationalisation des capacités de production européennes avec des firmes de plus grande taille pouvant pleinement bénéficier des économies d'échelle à l'instar des grandes firmes américaines qui ont pu s'appuyer sur leur vaste marché intérieur intégré. Cela permet d'améliorer la productivité, condition nécessaire à l'accroissement des salaires.

Deuxièmement, la libre circulation des capitaux et de la main d'œuvre engendre une meilleure allocation des ressources dans le Marché commun mais aussi une convergence des salaires et des taux d'intérêt, les facteurs de production se déplaçant vers les régions les plus rémunératrices jusqu'à ce que le jeu de l'offre et de la demande égalisent leurs rémunérations à travers l'ensemble du Marché commun.

Troisièmement, les capitaux devraient se déplacer des États membres où ils sont abondants vers les États membres où ils sont rares car selon l'hypothèse économique de l'école marginaliste de la productivité décroissante des facteurs de production, ils généreront un meilleur rendement pour l'investisseur. Ce transfert d'investissements des États membres les plus développés économiquement disposant d'une abondance de capitaux vers les États membres moins développés devrait engendrer un rattrapage de ces derniers par rapport à la moyenne du niveau de développement économique de la CEE.

Ce raisonnement économique marginaliste libéral considère qu'il suffit de supprimer les entraves au commerce intracommunautaire et à la libre circulation des facteurs de production (capital et main d'œuvre) pour arriver à une convergence à moyen terme des différentes régions et États membre de la CEE. La cohésion sociale de la construction européenne serait réalisée par les forces d'un marché bien intégré où s'exerce la libre concurrence intracommunautaire.

Pendant les quatre premières décennies de la construction européenne, la Commission et le Conseil affirment régulièrement que l'approfondissement du marché commun est nécessaire pour la croissance économique mais qu'il poussera à la cohésion sociale et à la convergence entre États membres en termes de niveaux de développement et niveau de vie. Il faut se concentrer sur l'éradication des entraves intracommunautaires (tarifs douaniers, barrières techniques au commerce ou à la circulation des facteurs de production) provenant des pratiques protectionnistes des États membres et on arrivera à une hausse et à une convergence des niveaux de vie au sein de la CEE et de l'UE.

Du Marché commun de 1957 au Marché unique de 1993 : le démantèlement de nombreuses entraves pour assurer les quatre grandes libertés de circulation.

Cependant pendant les deux premières décennies de la CEE, les groupes industriels nationaux continuent de recourir à leur État national pour renforcer leur position dans la concurrence intracommunautaire. Ce soutien des États membres à leurs champions nationaux dans les services ou l'industrie prend la forme de barrières techniques nationales au commerce et aux

investissements étrangers, de subventions et d'octroi préférentiel des marchés publics nationaux aux firmes nationales. Le Marché commun continue d'être fragmenté par ces politiques dites « des champions nationaux » et limitent les possibilités de rationalisation des capacités de production en son sein. L'absence de convergence économique entre certaines régions au sein de la CEE est alors en grande partie expliquée par ces distorsions de la concurrence communautaire et par ces entraves à la liberté de circulation économique.

L'approfondissement de la crise mondiale et européenne au début des années 1980 – on parle alors d'euroscélérose conjugué à la montée en puissance de nouveaux concurrents japonais et est-asiatiques – créent les conditions d'un rassemblement d'intérêts pour un approfondissement de l'intégration économique de la CEE et la suppression de nombreuses entraves qui prévalent encore au sein du Marché commun. Le Commissaire au Marché intérieur à et l'Industrie Etienne Davignon et François Xavier Ortoli, ancien président de la Commission entre 1973 et 1977, contribuent à fonder avec les présidents Wisse Dekker de Philips, Pehr Gyllenhammar de Volvo et Umberto Agnelli de Fiat la Table Ronde des Industriels Européens (*European Round Table of Industrialists* ou ERT)¹². Ce lobby qui comprend une quarantaine de dirigeants des plus grandes multinationales européennes (y compris de pays hors CEE) appuie les initiatives de la Commission pour transformer le Marché commun en un Marché unique beaucoup plus intégré et notamment le livre blanc de la présidence Delors de 1985 que les membres de l'ERT défendent auprès de leurs gouvernements nationaux. L'ERT établit un *watchdog* qui veille au respect du calendrier du Marché Unique par les gouvernements des États membres¹³. Le Marché unique européen effectif au 1^{er} janvier 1993 réaffirme les quatre grandes libertés de circulation : biens, services, capital, travail mais à la différence du Traité de Rome, les rapports de force ont changé car les grandes multinationales soutiennent plus la Commission pour réduire de nombreuses entraves mises en place par des États membres, notamment les barrières techniques et les subventions générant des distorsions de la concurrence intracommunautaire. Des progrès substantiels de l'intégration économique européenne se produisent dans la reconnaissance mutuelle ou l'harmonisation des normes techniques, dans l'intégration des transports et de l'énergie qui réduisent considérablement les obstacles aux grandes libertés de circulation. La mise en place du Système monétaire européen et ensuite de l'Union économique et monétaire avec l'adoption de l'Euro en 1999 accroît encore l'intégration économique de l'UE, notamment en réduisant la barrière au commerce du risque de change, des coûts des opérations de change. L'élimination de ces entraves monétaires permet une meilleure fluidité des services financiers européens.

À partir des années 1990, l'UE devient un ensemble économique où les entraves aux quatre grandes libertés de circulation biens, services, capital, travail sont considérablement réduites, hormis dans quelques secteurs stratégiques où subsistent des stratégies de champions nationaux (télécoms, utilities, défense). On assiste alors à une vague de fusions d'entreprises sans précédent dans l'histoire de l'Europe, à des mouvements massifs d'investissements directs étrangers (IDE), à des réorganisations spatiales profondes des processus de production des firmes européennes à travers les différents États membres de l'UE¹⁴.

¹² Gillingham, J., *op. cit.*, p. 238.

¹³ Green Cowles, M., « L'ERT : les grands industriels et la promotion du marché européen », *Milieus économiques et intégration européenne au xxe siècle : la relance des années quatre-vingt*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de France, 2007, p. 238.

Pourquoi de fortes disparités économiques et sociales se sont maintenues entre États membres malgré la création du marché unique de 1993 ?

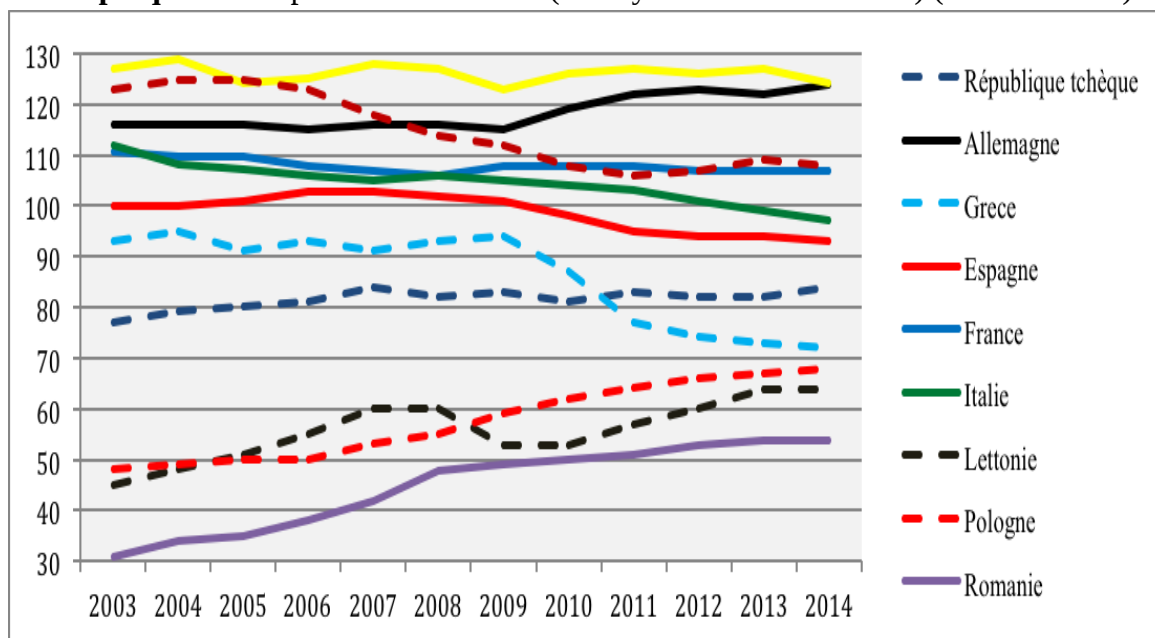
Si l'on souscrit à l'argument économique marginaliste sous-jacent du lien entre libre circulation des flux économiques et convergence économique, on peut alors s'attendre à voir une UE disposant d'une plus grande cohésion sociale et d'un développement économique distribué de manière de plus en plus homogène à travers les différentes régions de l'UE. Ce n'est pas ce que révèle l'observation d'indicateurs élémentaires sur les deux dernières décennies (voir graphiques 1, 2, 3 infra).

Si certains États membres comme l'Irlande ont bénéficié d'un rattrapage fulgurant pour dépasser la moyenne européenne en termes de PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat mais également de salaires, d'autres restent à la traîne, voire divergent, comme le Portugal, l'Italie, la Grèce ou la Bulgarie.

Pourtant il était assez évident de voir les limites des analyses optimistes du paradigme dominant marginaliste en matière de convergence. La prise en compte de certains phénomènes économiques vérifiables sur le plan empirique explique pourquoi malgré les quatre grandes libertés de circulations, les forces du marché n'arrivent pas à elles seules à générer des logiques de convergence économique qui renforcent la cohésion sociale de l'UE.

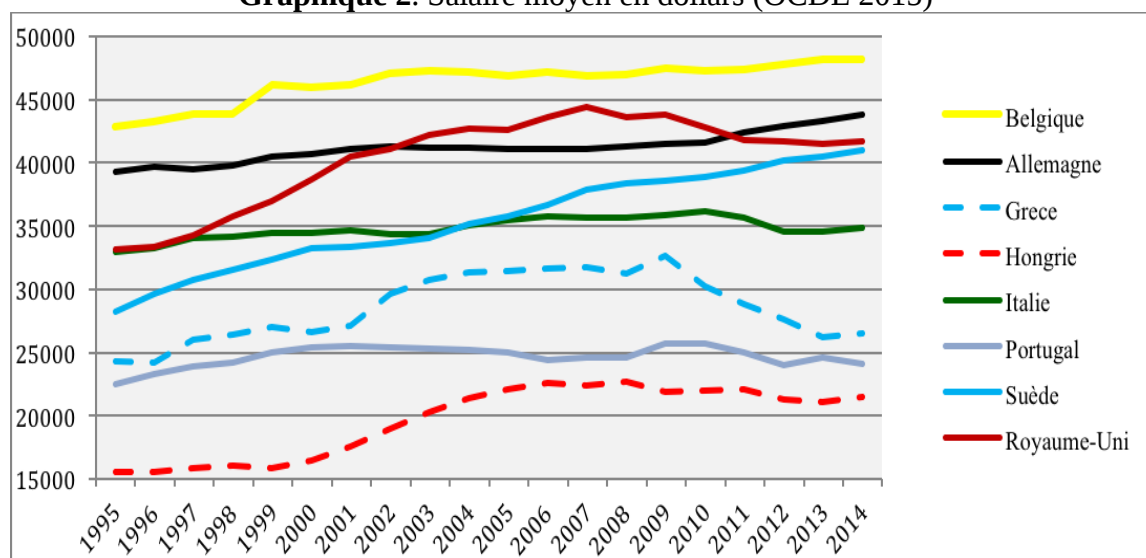
L'existence de rendements d'échelle croissants dans certains aspects de la recherche et du développement, et de districts marshalliens ralentit la convergence, voire génère des divergences, entre des régions où les entraves à la circulation des biens, des services et des facteurs de production sont faibles.

Graphique 1. PIB par habitant en PPP (la moyenne de l'UE27=100) (Eurostat 2015)

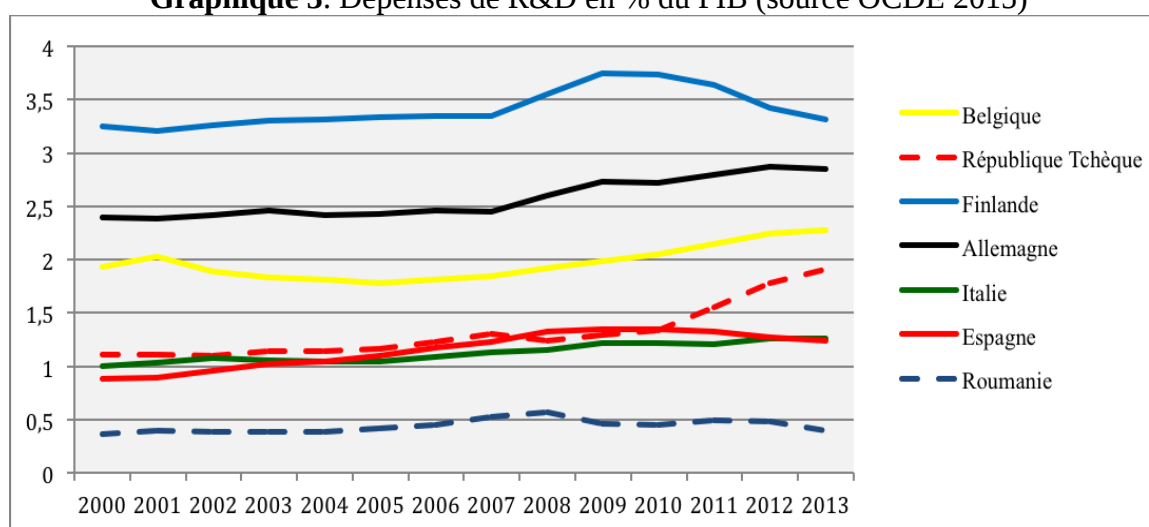


¹⁴ Defraigne, J-C., « From national champions to European champions ? The US competition and the evolution of industrial policy in Europe from the Treaty of Rome to the Lisbon Strategy », in Defraigne J-C., De Moriamé, V., et Franck C. (dir.), *Which industrial and social policy models for 21st century Europe ?*, Louvain-la-neuve, Academia-Bruylant, 2008, p. 63-97.

Graphique 2. Salaire moyen en dollars (OCDE 2015)



Graphique 3. Dépenses de R&D en % du PIB (source OCDE 2015)



De nombreux travaux de géographie économique mettent en évidence l'existence de ces districts marshalliens ou agglomérations industrielles au sein desquels des entreprises d'un même secteur d'activité se concentrent sur une zone géographique précise¹⁵. Cette agglomération permet aux firmes de bénéficier d'une vaste réserve de main d'œuvre disposant d'un haut degré d'expertise dans le secteur d'activité en question et de bénéficier d'économies d'échelle dans la fourniture de matières premières et de produit-semi-finis. De plus, ces districts marshalliens permettent une division du travail affinée du secteur d'activité et génèrent souvent une expertise des institutions locales dans l'activité en question (universités et centres de recherches, politique industrielle des pouvoirs publics locaux). Les exemples les plus connus sont la *Silicon Valley* et la *Route 128* dans les industries IT mais il existe de nombreux phénomènes d'agglomération industrielle au sein de l'UE comme par exemple l'axe Bordeaux-Toulouse pour l'aéronautique, le triangle Mulhouse-Fribourg-Bâle de *Biovalley* pour le biomédical et le pharmaceutique, la City de Londres pour les services financiers, Stuttgart pour l'automobile, Paris pour les industries de luxe.

¹⁵ Dicken, P., *Global Shift: reshaping the global economic map in the 21st century*, London, Sage publications, 2015 ; Vandermotten, C. et Marissal, P., *La production des espaces économiques*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 2007.

Les phénomènes d'économies d'apprentissage et de rendements d'échelle croissants dans la connaissance mis en évidence par des économistes comme Paul Krugman explique la résilience de ces agglomérations industrielles car l'avantage de l'expérience cumulée concentrée géographiquement rend coûteuse la délocalisation de firmes loin de ces districts marshalliens.

Un des problèmes majeurs de la cohésion sociale au sein de l'UE est le fait que pour des raisons historiques de long terme, les économies des États membres du nord-ouest de l'Europe aient été les premières à connaître l'industrialisation et à développer les plus grands *hubs* de services et de commandement de grandes firmes. Il en résulte que ces États membres accueillent la quasi totalité des districts marshalliens de haute technologie générateur de forte valeur ajoutée. Certaines régions États membres du sud et de l'est ont développés des districts marshalliens mais ces derniers sont moins intensifs en technologie et en capital humain et moins créateurs de valeur ajoutée, par exemple l'assemblage automobile. La forte réduction des entraves aux mouvements de capitaux et la création du Marché unique en 1993 a provoqué la plus grande vague de fusion et acquisition qu'ait connu l'Europe, et a fait que les grandes firmes multinationales sont davantage concentrées dans les États membres du Nord-Ouest (avec une exception pour l'Espagne dont les firmes adoptent une stratégie de croissance externe vers l'Amérique latine pour éviter d'être absorbées par leurs concurrentes de l'Europe du Nord)¹⁶.

Il en résulte une UE divisée entre un centre économique qui dispose des centres de commandement des grandes multinationales, des services financiers les plus développés et des capacités d'innovation technologique et une périphérie (pays membres de l'Est et de la Méditerranée) qui se cantonne dans l'accueil des activités intensives en main d'œuvre (assemblage industriel, tourisme, construction) organisée en partie par de grandes multinationales étrangères. Cette hétérogénéité de l'espace économique européen en matière de districts marshalliens de haute technologie peut également expliquer des phénomènes de déplacements du personnel qualifié (*brain drain*) de la périphérie vers le centre.

La structure industrielle nationale de certains pays de la périphérie s'est fragilisée suite à l'ouverture à la concurrence des grandes multinationales de l'Europe occidentale qui a éliminé nombre de groupe nationaux, notamment en Europe de l'Est où une politique de « thérapie de choc » prônant une privatisation rapide et l'adoption du modèle du *Celtic Tiger*¹⁷ ont rendu les États membres complètement dépendants des IDE des firmes occidentales et des importations des anciens membres de l'UE. Il en a résulté des économies aux balances commerciales chroniquement déficitaires qui étaient financées par des afflux de capitaux de l'Europe de l'Ouest. Les IDE ont certes modernisé les processus de production des économies nationales de la périphérie, accroissant ainsi la productivité de plusieurs secteurs mais les pays hôtes des IDE peuvent perdre leur avantage comparatif de localisation et voir les multinationales délocaliser des unités de production vers d'autres pays. Ce phénomène a pu être observé à de nombreuses reprises comme par exemple lorsque Dell a décidé en 2005 de réduire ses activités en Irlande, devenue

¹⁶ Defraigne, J-C., *De l'intégration nationale à l'intégration continentale: Analyse de la dynamique d'intégration européenne des origines à nos jours*, Paris, Harmattan, 2004.

¹⁷ Le modèle du tigre celtique fait référence à l'Irlande qui a poursuivi une politique très proactive d'attraction des firmes multinationales, essentiellement américaines, en offrant des régimes fiscaux facilitant le *transfer pricing*, en prenant à la charge de l'État (avec l'aide des fonds structurels européens) une partie des frais de construction des unités de production irlandaises des multinationales et en fournissant une main d'œuvre qualifiée par dans certaines spécialités informatique et pharmaceutique à travers la création d'*institutes of technology* dispensant un enseignement technologique court professionnalisant

trop chère, pour lui préférer la Pologne, ou encore lorsque le groupe VW a réduit sa production automobile espagnole pour renforcer ses unités de production en Europe de l'Est¹⁸.

De plus, de nombreux capitaux venant du centre vers la périphérie ne se sont pas investis de manière soutenable. La meilleure intégration des services financiers au sein de l'UE, particulièrement dans la zone euro mais pas exclusivement, a favorisé les prêts interbancaires des banques du nord-ouest européen vers celles de la périphérie méditerranéenne ou orientale. Elle a également renforcé l'acquisition d'obligations d'État par des banques des États membres nord-ouest au sein de l'ensemble de l'Eurozone, y compris de sa périphérie. L'afflux de capitaux privés a généré une baisse des taux d'intérêt exceptionnelle qui a alimenté des bulles immobilières (Espagne, Irlande, certains nouveaux États membres, même hors zone euro) et un accroissement de la dette publique (Grèce). La montée des prix immobiliers et la hausse des dépenses publiques ont généré un effet de richesse illusoire et des hausses de prix généralisées qui ont érodé la compétitivité de nombreux États de la périphérie, générant dans certains cas une désindustrialisation relative (Espagne, Irlande), des spécialisations fragilisant à moyen terme la structure de la balance des paiements (tourisme, construction, immobilier) et accroissant les déficits commerciaux de ces pays de la périphérie. Les flux de capitaux des États membres du centre de l'UE vers ceux de la périphérie ne se sont donc pas toujours traduits par des investissements dans des capacités de production générant une croissance soutenable qui favoriserait la convergence. Ils ont parfois donné lieu à des placements spéculatifs et ont facilité les financements de déficits commerciaux (Espagne, Europe de l'Est) ou publics (Grèce) insoutenables dans le long terme. La correction de cette croissance insoutenable des années 2000 se poursuit depuis 2008 et a mis en évidence l'absence de convergence à moyen terme de plusieurs économies nationales de la périphérie de l'UE.

L'insuffisance des fonds structurels pour assurer la convergence

Les fonds structurels européens visant essentiellement à assurer une convergence économique en favorisant le rattrapage des régions de la CEE/UE les moins développées ont cru entre les années 1975 et le début des années 1990, passant de 0.08 à 0.46% du PIB européen. Leur part dans le budget européen a baissé pour atteindre environs un tiers du budget européens au cours des années 2000, soit autour de 0.35% du PIB de l'UE. L'Agenda 2000 impose en 1999 des limitations des transferts vers les nouveaux États membres de l'Europe orientale qui sont pourtant ceux qui ont le plus besoin fait que ceux-ci n'ont droit qu'à 14 milliards d'euros annuellement, soit 2.5 % de leur PIB et 137 euros par habitant, alors que l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande ont reçu entre 3 et 5 % de leur PIB annuellement au cours de la première décennie de leur accession¹⁹. On ne peut qu'être frappé de la différence avec l'intégration de l'Allemagne de l'Est (pourtant l'économie la plus avancée des ex-satellites de l'URSS) qui, dans le cadre de la réunification allemande financée par des taxes des allemands de l'Ouest, a reçu des transferts équivalents à 3% du PIB de l'Allemagne réunifiée sur deux décennies²⁰. Malgré ces aides relativement beaucoup plus importantes que les fonds structurels européens, les *landër* de l'est

¹⁸ Artus, P. et Gravet, I., *La crise de l'Euro*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 33.

¹⁹ Michalski, A. « The Enlarging European Union » in Dinan, D. (dir.), *Origins and evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 284 ; Boillot, J-J., *L'Union Européenne élargie : un défi économique pour tous*, Paris, La Documentation Française, 2003, p. 162.

²⁰ Duval, G., *Made In Germany : le modèle allemand au-delà des mythes*, Paris, Seuil, 2013, p. 129.

n'ont pas encore rattrapé ceux de l'ouest en matière de niveau de vie²¹. Les fonds structurels européens ont certes pu aider certaines régions dans leur rattrapage mais ils sont sans comparaison avec les transferts qui existent au sein d'États fédéraux comme l'Allemagne ou les États-Unis et ne permettent évidemment pas d'atteindre les mêmes effets en termes de cohésion sociale entre États membres ou entre régions de l'UE.

Un marché unique qui a favorisé la concurrence fiscale et sociale au profit des firmes multinationales

La lenteur de la convergence ou son absence pour certaines régions ont permis aux firmes multinationales de procéder à des arbitrages et à des mises en concurrence des régimes sociaux et fiscaux des différents États membres. Des organisations patronales comme *Eurobusiness* ou l'ERT ont pu trouver commode de maintenir l'absence d'harmonisation fiscale et sociale au niveau européen. En effet, une telle absence a permis aux multinationales d'encourager un *race to the bottom* social et fiscal pour transformer progressivement les économies nationales des anciens États membres en un système socio-économique beaucoup plus proche de celui du Royaume-Uni ou des États-Unis en ce qui concerne la flexibilité du marché du travail (et donc la baisse des salaires des emplois peu qualifiés), la taxation du capital et les prestations sociales.

Ce phénomène de concurrence fiscale et sociale s'est fortement accru parallèlement au marché unique de 1993. Les anciennes économies étatisées sous le contrôle géopolitique de l'URSS ont évolué vers une économie capitaliste ouverte aux IDE qui a changé la donne. Les élargissements de 1981 et 1986 vers la Grèce et la péninsule ibérique avaient déjà engendré une plus grande disparité au niveau socio-économique entre les États membres (voir tableau 1 infra) mais ceux de 2004 et de 2007 sont sans comparaison et la population est beaucoup plus grande.

Tableau 1. Des disparités économiques croissantes avec les élargissements²²

	États membres entrants	% de la moyenne du PIB/habitant de la CEE-UE	Population en % de la population de la CEE-EU
1960	Italie (État membre le plus pauvre en 1960)	68,44	29,16
1973	R-U, Irlande, Danemark (CEE 9 membres)	78,2	25,05
1986	Espagne, Portugal, Grèce (CEE 12 membres)	50,49	18,13
2005	12 NEM (UE 25-27 membres)	28,23	21,19

Les nouveaux États membres (NEM) de 2004 et 2007 possèdent plus de caractéristiques d'économie émergentes en transition que d'économies avancées sur le plan économique. Le coût social élevé de la transition a provoqué une réserve de travailleurs disponibles très importante, le taux de chômage des NEM en 2004 est en moyenne deux fois plus important que dans l'UE des 15 anciens États membres. Les systèmes de protection sociale sont beaucoup moins généreux que la plupart des anciens États membres et forcent des travailleurs des NEM à émigrer massivement vers l'Europe occidentale. Cette émigration massive a été systématiquement sous évaluée par les gouvernements des États membres comme par les institutions européennes. Ainsi, entre 2004 et 2010, le nombre d'immigrants des NEM est le triple de l'estimation faite par la Commission pour

²¹ Deshaies, M., *Atlas de l'Allemagne*, Paris, Editions Autrement, 2011, p. 33.

²² Defraigne, J-C., *Introduction à l'Economie Européenne*, op. cit.

la période 2004-2014²³. Cette sous-estimation traduit un mouvement migratoire mal géré qui engendre une plus grande concurrence entre travailleurs pour l'accès à certains emplois et à certaines infrastructures qui n'ont pas été suffisamment développées par des États membres qui sous-estimaient le phénomène (notamment les logements bon marché ou les crèches).

Sur le plan fiscal, la concurrence fiscale accompagne la libéralisation des mouvements de capitaux qui commence de facto au cours des années 1970-1980 mais qui est institutionnalisée au sein de la CEE au début des années 1990. Des États comme l'Irlande (*double Irish*), la Belgique (centres de coordination financière, intérêts notionnels) ou le Luxembourg (système bancaire) ont commencé à tenter d'attirer des multinationales, y compris originaires des pays hors UE. Ils ont été suivis par les NEM qui ont copié le modèle irlandais pour attirer les IDE. Ce processus de concurrence fiscale s'est donc accéléré au cours de la décennie 2000 comme l'atteste le rapport Monti de 2010 sur le marché unique qui indique que le taux d'imposition moyen de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés pour les 15 anciens États membres est passé de 50 % en 1985 à moins de 30 % en 2010²⁴. Cette pratique de concurrence fiscale se poursuit après la crise et de nombreux gouvernements d'États membres, dont celui de Juncker (l'actuel président de la Commission), ont continué à offrir des mécanismes qui offrent aux multinationales des manières d'éluder l'impôt au sein de l'UE. La mobilité du capital dans un espace non harmonisé sur le plan fiscal a entraîné une très grande capacité à éluder l'impôt qui fait que la charge fiscale retombe essentiellement sur les travailleurs (à travers les impôts sur le revenu ou sur le capital immobilier individuel) et les consommateurs (à travers les impôts indirects, notamment la TVA). Depuis trois décennies, ces phénomènes engendrés par la meilleure intégration européenne ont fondamentalement transformé les prélèvements fiscaux des États membres en un système fiscal plus régressif *de jure* ou *de facto*²⁵. Les capacités redistributives de l'État diminuent et donc également sa capacité à fournir des prestations sociales équivalentes tout en maintenant le revenu disponibles après impôts de la grande majorité des ménages.

Sur le plan social, des amendements à la directive Bolkestein et la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs sont censés imposer les règles de l'État membre de destination aux travailleurs provenant d'un autre État membre pour limiter la concurrence sociale. Force est de constater que cette directive et autres règles sociales européennes sont facilement contournée du fait de l'absence de surveillance européenne et de la carence des États membres dans ce domaine qui laissent sciemment faire de tels contournements. Les principes de liberté d'établissement et de limitation de l'application des conventions collectives pour les travailleurs détachés ont été consacrés par les célèbres arrêts Laval et Viking rendus par la Cour Européenne de Justice en 2007. Ces arrêts affaiblissent considérablement la position de négociations des salariés des États membres disposant des conventions collectives et des systèmes sociaux qui leur sont les plus favorables. La construction, l'agriculture, le tourisme, les transports, de nombreux services aux entreprises sont autant de secteurs dans lesquels on constate des violations des directives européennes. Ainsi en 2013 le gouvernement belge se plaint de la concurrence déloyale de firmes allemandes en accusant l'Allemagne de « dumping social » dans le secteur du découpage de la viande où des travailleurs roumains et bulgares subissent un horaire de 10 heures par jour avec des

²³ *Ibid.*, p. 434.

²⁴ Monti, M., « Une nouvelle stratégie pour le marché unique », *Commission européenne*, Bruxelles, 9 mai 2010, p. 80.

²⁵ Zucman, G., *La richesse cachée des nations*, Paris, Seuil, 2013.

salaires horaires entre 3 et 4 euros ; cette concurrence ayant déjà éliminé les principaux producteurs danois et français²⁶.

La montée de la xénophobie et du repli sur soi qui fragilise l'intégration européenne

La concurrence sociale et fiscale à travers les délocalisations, le *transfer pricing* ou le détachement de travailleurs des États membres les plus pauvres se sont fortement amplifiés après la constitution du marché unique de 1993 et l'élargissement à l'Est. Ce phénomène a renforcé politiquement des partis et courants politiques xénophobes au sein des États membres. L'irruption de la question du « plombier polonais » et de l'immigration des NEM est un facteur décisif dans les échecs des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel européen en 2005. La montée des partis d'extrême droite poussent les partis de centre droite et de centre gauche à adopter une rhétorique plus conservatrice et défensive sur la question de la libre circulation au sein de l'Europe comme l'ont démontré les positions de Cameron (« *Free movement within Europe should less free* », lettre au Financial Times de 2013), de Sarkozy (sur Schengen en 2015), mais aussi du leader du PD, ex-communiste, Veltroni (sur le lien entre l'immigration roumaine et sécurité à Rome) ou encore de Manuel Valls (sur l'intégration des Roms en septembre 2013). Il est possible que l'UE continue d'évoluer vers une libre circulation des travailleurs à deux vitesses, rendant plus difficile la mobilité de ressortissants de certains États membres de la périphérie.

La crise de 2008 a encore fragilisé la cohésion sociale de l'UE. Premièrement, certains États membres de la périphérie ont connu une forte divergence avec la moyenne de l'UE depuis le début de la crise. Ces pays (États membres de la Méditerranée, Irlande, Europe de l'Est hormis la Pologne, la République Tchèque et Slovaquie) ont subi des politiques d'austérité de flexibilisation du travail beaucoup plus sévères que les autres États membres. De plus on constate des phénomènes de *brain drain* de plusieurs États périphériques (Grèce, Italie, Espagne, Irlande, pays baltes, Balkans) vers le nord-ouest de l'UE (ou hors de l'UE, vers les Amériques notamment) ce qui creuse le fossé technologique au sein de l'UE.

Deuxièmement, l'instabilité financière générée par la spéculation d'un système bancaire européen privé dérégulé refusant tout contrôle relatif visant à contenir le risque de crise systémique au niveau supranational a forcé les États membres à intervenir pour sauver leurs banques et aider certains États trop endettés en vue d'éviter l'effondrement du système financier européen et mondial. Mais ces aides ont été le plus souvent présentées par les médias de grande audience et par de nombreux politiciens comme des aides de certains États membres vers d'autres États membres au lieu d'expliquer le caractère systémique du sauvetage. Ainsi une grande partie de l'opinion publique allemande semble penser que les transferts européens servent à entretenir le déficit public grec et des dépenses sociales élevées (alors que son solde primaire est positif et le plus élevé de l'UE du fait de l'austérité draconienne) d'un peuple « dispendieux et paresseux ». Peu de voix au sein des États membres du centre de l'UE s'élèvent pour expliquer que la première motivation du bail-out grec est d'éviter un effondrement en chaîne du système bancaire européen et international, y compris des banques allemandes. Les transferts financiers du bail-out de la Grèce servent essentiellement à assurer le remboursement de la dette et la recapitalisation des

²⁶ Demonty, B., « Vande Lanotte et De Coninck portent plainte contre l'Allemagne », *Le Soir*, 19 Mars 2013.

banques grecques. Cette rhétorique Europe du Nord-PIGS²⁷ pousse à la division des peuples de l'Europe, à la montée de l'hostilité aux institutions européennes et à la poursuite de l'intégration de l'UE.

Une approche analytique objective mettrait en évidence que l'austérité et les transferts s'expliquent principalement par la gabegie des banques privées au cours des années 2000. Elle soulignerait également que le surplus commercial et que la croissance qu'ont connu l'Allemagne et certains de ses voisins du Nord de l'UE constituent le corollaire des déficits de la périphérie européenne, soulignant l'interdépendance et la complémentarité qui justifieraient des transferts financiers du centre vers la périphérie dans cette situation de crise.

Là également, la force de lobbying des multinationales financières et des personnes qui leurs sont favorables à des postes clefs dans les institutions européennes et nationales a permis aux banques d'éluder la plus grande partie de leurs responsabilités et de limiter fortement la portée de régulation financière européenne et nationale de l'après crise (notamment sur les mécanismes de l'union bancaire et leur application) malgré des opinions publiques très défavorables aux banques.

Conclusion

La construction européenne qui est restée essentiellement économique a finalement débouché sur la constitution d'un marché unique avec ses quatre grandes libertés de circulation qui ont permis aux firmes européennes, en particulier les plus grandes, de s'adapter à la technologie de production à grande échelle et de régionaliser leur processus de production pour mieux faire face à la concurrence internationale. Cependant, ce mouvement de libéralisation économique n'a pas engendré la convergence automatique prédite par certains modèles économiques et les fonds structurels se sont avérés insuffisants à combler le rattrapage de certaines régions, notamment au sein des derniers États membres entrants.

Dans ce contexte de libéralisation du marché unique, la plus grande hétérogénéité des États membres, notamment après les élargissements de 1986, de 2004 et 2007 et l'absence d'une convergence rapide s'est traduite par une plus grande capacité des firmes multinationales de mettre en concurrence les systèmes sociaux et fiscaux des différents États membres, engendrant ainsi de plus grandes inégalités au sein des États membres entre la majorité de la population et les grands détenteurs de capitaux mobiles.

La crise de 2008 et ses conséquences ont creusé le fossé technologique et social entre le centre et la périphérie. L'origine de la crise économique de 2008 et de sa gestion ont été le plus souvent présentées par les médias grands publics et les décideurs comme un problème de transferts entre des États membres vertueux et d'autres dispendieux. En niant le problème de la responsabilité des banques dérégulées et des multinationales vis-à-vis de la crise et de la détérioration des finances publiques, en négligeant la complémentarité entre les modèles de croissances des États membres du centre et ceux de la périphérie au cours des années 2000, ces interprétations de la crise, souvent instrumentalisées par des intérêts économiques et politiques bien spécifiques, finissent par opposer les peuples de l'UE les uns contre autres et par générer des oppositions à l'intégration régionale en Europe.

²⁷ PIGS est un sigle utilisé pour la première fois en 2008 par la finance afin de désigner quatre pays de l'UE qui connaissent des problèmes par rapport à leur dette souveraine : Portugal, Italie, Grèce et Espagne.

L'absence de solidarité et de coordination efficace sur la question de la circulation des personnes et sur les transferts financiers entre États membres, notamment dans la zone Euro, révèlent au reste du monde les limites du projet d'intégration de l'UE qui reste basé essentiellement sur la construction d'un marché intérieur au profit des plus grandes entreprises. Cette absence fragilise fortement le rôle de l'UE comme acteur de la gouvernance mondiale et pourrait encore réduire sa force d'attrait comme modèle d'intégration auprès du reste du monde.