

Europe

QUELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE À L'ÈRE DE TRUMP ET DU BREXIT?

Jörg Haas

01/04/2017

Après les bouleversements de l'année 2016, la politique économique internationale de l'Union européenne se trouve face à nouvel environnement. Comment l'Europe doit-elle réagir aux défis liés à l'élection de Donald Trump et au Brexit ? L'analyse de Jorg Haas, chercheur à l'Institut Jacques Delors-Berlin, spécialiste de la question sur l'avenir de la zone euro et du budget de l'Union européenne, lors du séminaire Think Tanks Tandem.

Je vais tenter une réponse à partir de huit thèses. Trois traitent des menaces auxquelles l'Union européenne est confrontée ; deux mettent l'accent sur les chances liées à la situation actuelle ; enfin, les trois dernières décrivent les priorités que je fixerais à l'Union européenne dans la situation actuelle.

/sites/default/files/redac/commun/rapport_introductif_de_jorg_haas.pdf

Les menaces

Thèse n°1 : le Brexit et la présidence Trump peuvent menacer les échanges extérieurs de l'Europe

Nous aurions toutefois tort de leur accorder le même poids.

Dans le cas du Royaume-Uni, une politique d'isolement ne pourrait être que la conséquence d'un accident lors des négociations. Le libre-échange est l'objectif déclaré du gouvernement britannique. La seule question consiste à savoir s'il est prêt à payer le prix d'un très large accord avec l'Union européenne, incluant par exemple une contribution budgétaire. Au pire, les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'appliqueraient en dernier ressort.

Dans le cas des États-Unis, c'est l'inverse. L'objectif déclaré est de tourner le dos à la politique de suppression des obstacles aux échanges de ces dernières décennies. La question est la suivante : quel prix Donald Trump est-il prêt à payer pour fermer l'économie américaine à la concurrence ? Dans le pire des cas, les États-Unis s'affranchiraient des règles et arbitrages de l'OMC, ce qui déstabiliserait complètement le système mondial des échanges.

Thèse n° 2 : le dumping fiscal est une menace majeure pour l'Union européenne

Aux États-Unis comme en Grande-Bretagne, il est question de baisser massivement les impôts. Theresa May a promis aux entreprises le taux d'imposition le plus faible des pays du G20. Donald Trump a promis 15%. Il reste à voir dans quelle mesure ces promesses seront réalisables, mais tous les ingrédients d'une potentielle et néfaste course pour des niveaux de taxation les plus faibles possibles sont à l'évidence réunis. Dans un cas comme dans l'autre, il est clair que la stratégie ne pourra payer qu'à condition de pouvoir attirer des entreprises étrangères.

Pour les États membres de l'Union, cela représente à l'heure actuelle un risque particulièrement élevé. La pression est double : d'un côté, l'opinion dénonce l'augmentation des inégalités et demande à être protégée des effets néfastes de la mondialisation, mais, de l'autre, les recettes nécessaires à cette protection sont de plus en plus difficiles à réaliser.

Thèse n° 3 : tant que l'Union européenne ne se repenchera pas sur son passé, elle restera vulnérable

L'unité de l'Union est aujourd'hui cruciale. La stratégie de Donald Trump en matière de commerce extérieur se fonde sur la signature d'accords bilatéraux qui ont pour effet d'isoler certains pays afin de profiter à plein de la puissance relative des États-Unis. Et pour le Royaume-Uni, il serait idéal de pouvoir « diviser pour mieux régner » lors des négociations du Brexit.

Les États membres de l'Union en ont pris conscience et semblent pour l'instant avoir été incités à se rassembler. Mais ne nous reposons pas sur cette idée ; trop de crises sont toujours en sommeil, susceptibles d'exploser à tout moment. La crise des réfugiés et la crise de l'euro n'ont pas été résolues, juste confinées à l'intérieur des frontières de la Grèce et de l'Italie. Même si nous ne nous soucions pas du bien-être des personnes concernées, nous avons constaté avec le rapprochement helléno-russe de « l'été du Grexit » 2015 que l'unité européenne ne devait jamais être considérée comme allant de soi.

Les chances

Thèse n°4 : après le retrait américain du monde des accords multilatéraux, le vide

Le Royaume-Uni est trop petit pour le combler. On voit bien que la Chine aimerait essayer de profiter de l'occasion pour renforcer son influence. Mais l'Europe pourrait elle aussi profiter, par exemple, du retrait américain du Partenariat transpacifique. Des pays comme le Japon souhaitent plus que jamais un contre-poids à la Chine – et les négociations sino-européennes relatives à un accord de libre-échange sont heureusement déjà très avancées. Même si l'Europe ne faisait que « tenir le fort » pour les États-Unis pendant les années de la présidence Trump, elle y gagnerait de l'influence et des possibilités d'influencer le cours des choses sur la scène internationale.

Thèse n°5 : sans pression, pas de changement

La nouvelle réalité européenne a ouvert des portes là où on ne s'y attendait guère. Le Brexit va, par exemple, laisser des trous dans la structure financière complexe du budget de l'Union. C'est peut-être une bonne nouvelle, car les mécanismes budgétaires paraissaient impossibles à réformer sans contrainte extérieure. Certains régimes d'exception vont disparaître automatiquement et avec dix milliards d'euros en moins au budget chaque année, les anciennes priorités vont devoir être réexaminées.

Deuxième exemple : la défiance des États-Unis à l'égard du Fonds monétaire international (FMI) et de ses interventions en Grèce pourrait contraindre la zone euro à une prouesse d'adaptation de toute façon incontournable : les pays de la zone euro doivent enfin assumer l'entière responsabilité de leur gestion de crise et se doter d'instruments qui leur soient propres, comme un Fonds monétaire européen.

Les priorités

Thèse n°6 : l'Union européenne doit mettre l'accent sur des accords commerciaux pragmatiques et rapides à mettre en œuvre

Il serait bon de veiller dans les prochaines années à ce que les accords de libre-échange ne soient pas démesurément ambitieux si cela risque de compromettre leur ratification. L'important est qu'ils soient conclus, afin d'envoyer un signal en faveur du libre-échange. Un accord avec le Japon

est ici le meilleur exemple. La conclusion rapide d'un accord prudent serait un signal politique fort. Un traité beaucoup plus complet, susceptible d'achopper sur un veto de la Wallonie, serait par contre dangereux. Après les difficiles tractations qui ont entouré le CETA, la crédibilité de l'Union européenne sur la scène internationale en sortirait à nouveau affaiblie. Cela aurait pour seul effet d'aggraver encore la défiance d'une partie de la société civile envers la Commission européenne. Il s'agit, à mon sens, d'un prix trop élevé à payer pour gagner quelques points de PIB.

Thèse n°7 : l'heure est venue d'harmoniser la politique fiscale, dans certaines limites

Unie, l'Europe peut lutter très efficacement contre le dumping fiscal, tant en négociant à l'échelle internationale qu'en adoptant des règles communes. Le problème fondamental est le refus des États membres de renoncer à une partie de leur souveraineté. Or nous n'avons pas forcément besoin d'un taux d'imposition uniforme. Les intentions de la Commission européenne – l'unification et la consolidation du mode de calcul de l'impôt sur les sociétés – constituent déjà une avancée majeure. Si les entreprises paient l'impôt là où elles réalisent leurs bénéfices, l'incitation au dumping fiscal intracommunautaire diminue. L'impôt sur les sociétés est, selon moi, une source de recettes légitime dès lors qu'il s'agit du budget de l'Union européenne. Cette solution permettrait, par exemple, de renoncer à des mécanismes d'obtention de fonds propres plus que complexes comme la TVA.

Thèse n°8 : l'Europe ne doit pas oublier la zone euro

L'Union européenne ne parle plus suffisamment de la réforme de la zone euro. Depuis le Brexit, l'Union monétaire semble être devenue taboue entre chefs d'État et de gouvernement. Il est pourtant indispensable de stabiliser la monnaie commune pour protéger l'Union des chocs externes. L'Union monétaire est un concentré des dilemmes fondamentaux auxquels l'Union européenne est confrontée dans d'autres domaines. Des progrès dans la gouvernance de la zone euro pourraient donc servir d'exemples – ou au moins de modèles de démonstration – à l'ensemble de l'action communautaire.

Un exemple : la participation des Parlements nationaux au processus de décision de l'Union. La Commission européenne est aujourd'hui en charge de la coordination des politiques économiques nationales, qui doit permettre d'éviter de nouvelles crises. Mais son efficacité est toute relative, car dans bien des domaines – la coordination de la politique budgétaire par exemple, ou l'harmonisation des coûts salariaux unitaires –, ses compétences ne sont que partielles. Elle a besoin de la participation des États membres.

Les règles adoptées dans le passé n'ont pas suffi à éliminer ce problème. Elles doivent faire place à une instance centrale qui dispose d'un poids politique important et de ressources financières et qui défende la prospérité de la zone euro tout entière. On évoque souvent à ce propos la création d'un poste de ministre des Finances européen. Mais pour être reconnu, il lui faudrait une légitimité à la fois européenne et nationale. Une solution pourrait consister à créer une instance de contrôle conjointe constituée de parlementaires nationaux et européens. Les États membres bénéficieraient ainsi du droit d'être consultés sans que la dimension européenne des problèmes soit oubliée. Le pouvoir de contrôle de cette instance pourrait, par exemple, être élargi à un Fonds monétaire européen.

En quoi cela aiderait-il le commerce extérieur de l'Europe ? Dans ce domaine aussi, les accords ambitieux remettent en question des compétences nationales. Si les Parlements nationaux sont consultés en amont des processus décisionnels, les décisions seront mieux acceptées. Nous sommes nombreux à avoir compris qu'au XXI^e siècle, les États membres de l'Union ne pourront vraiment exercer leur souveraineté qu'ensemble. Mais tant que nos systèmes politiques seront centrés sur les États nations, nous ne pourrons nous affranchir de cette réalité à l'échelon européen – même si elle signifie que nous n'avancions pas en droite ligne vers les États-Unis d'Europe.