

Les quatre contradictions économiques de Maastricht

Michel Husson* *Politis, La Revue* n°2, 1993

La campagne pour le référendum est déjà oubliée, le Système Monétaire Européen se voit réduit à sa plus simple expression, et l'Europe est plongée dans une récession durable. Cette situation rend plus que jamais indispensable un examen approfondi du processus de construction européenne.

Quelques règles de méthode sont nécessaires. Il faut chercher tout d'abord à bien distinguer fluctuations cycliques, et tendances structurelles lourdes. Si l'Acte Unique avait pu donner l'impression de confirmer par avance ses promesses, parce qu'il coïncidait avec une reprise de l'économie mondiale d'à peine trois ans, il faut bien comprendre que le projet maastrichtien s'inscrit dans une phase récessive de longue durée.

Une seconde règle consiste à refuser le postulat faisant de Maastricht la voie royale, unique et naturelle, de la construction européenne. La réalité qui devrait aujourd'hui sauter aux yeux est au contraire que l'adéquation entre les moyens choisis et les buts annoncés n'est en aucune manière garantie. Sur le plan économique qui nous intéresse ici, il s'agit, pour aller vite, de mettre en place une puissance économique intégrée capable de faire pièce aux Etats-Unis et au Japon, et de prendre ainsi toute sa place dans cette "Triade" qui est aujourd'hui la forme de structuration de l'économie mondiale.

Or, la voie proposée est pour le moins historiquement inédite : on serait bien en peine de trouver l'exemple d'une puissance économique qui se serait constituée par simple agrégation d'entités nationales sur la base d'un accord de libre échange. On aurait de même quelque difficulté à citer un précédent où une monnaie unique aurait réussi à fédérer plusieurs économies, avant même la mise en place d'une nouvelle structure étatique.

Certes, on peut toujours imaginer que la construction européenne permettra d'inaugurer des voies nouvelles. Mais ces remarques préalables montrent au moins que cela ne va pas de soi : la solution ne peut se ramener à la formule magique Grand Marché + Monnaie Unique.

On est même en droit de penser le contraire. Il suffit pour s'en convaincre d'esquisser rapidement un scénario hypothétique alternatif, dont l'intérêt - purement heuristique - réside dans la question de savoir pourquoi il n'a pas été retenu. Une politique industrielle active aurait permis de jeter les bases d'un capital industriel véritablement européen. L'harmonisation des législations aurait conduit à homogénéiser et densifier un espace à salaires et qualification élevés, bref à avancer dans la voie d'une compétitivité offensive. Enfin, une relance concertée, assortie d'une réduction coordonnée de la durée du travail, aurait pu déboucher sur des créations d'emplois, esquissant ainsi un possible consensus social.

Ce n'est manifestement pas ce dispositif que est en train de se mettre en place, et il convient d'examiner pourquoi, en organisant cette discussion autour de quatre contradictions auxquelles Maastricht n'apporte aucun début de réponse.

1. Les grands groupes n'ont aucune raison de privilégier la dimension européenne, et leur stratégie se situe d'emblée au niveau mondial. La première contradiction oppose donc globalisation et européanisation.

2. Pour construire une entité qui soit autre chose qu'une zone de libre échange, un certain volontarisme est nécessaire, mais il n'est guère compatible avec la philosophie économique des actuels gouvernements européens. La seconde contradiction met donc en jeu le couple interventionnisme et libéralisme.

* Economiste. Co-auteur de *L'industrie française*, publié à La Découverte, et d'un livre sur *Les destins du tiers monde*, à paraître chez Nathan.

3. Le traité de Maastricht a clairement opté en faveur de la déréglementation contre l'harmonisation, avec toutes les conséquences que ce choix peut avoir sur la cohésion de l'espace économique européen.

4. Enfin, le dernier verrou qui pèse sur le processus en cours est celui de l'endettement accumulé, qui représente l'effet en retour de tous les dispositifs qui ont permis aux pays européens de connaître un minimum de croissance au cours des années quatre-vingt. La contradiction oppose cette fois assainissement financier et emploi.

EUROPEANISATION ET GLOBALISATION

Les firmes européennes n'ont pas d'intérêt particulier à se fournir auprès d'entreprises européennes, à vendre sur des marchés européens, ou à s'associer à des partenaires européens. Leur objectif porte sur la maximisation de leur chiffre d'affaires, et en aucun cas sur l'amélioration du solde commercial de leur pays d'origine - encore moins celui de la CEE, qui est une notion parfaitement abstraite. La stratégie des grands groupes consiste donc, d'une part, à s'implanter sur les marchés les plus dynamiques, et, d'autre part, à rechercher des associations avec des partenaires leur permettant de dégager une avance technologique ou d'en bénéficier. Ces remarques de bon sens permettent de rendre compte d'un certain nombre de phénomènes facilement observables.

Les accords entre groupes sont passés entre les trois pôles de la Triade. A ce titre, le plus significatif est celui que viennent de conclure, le 13 juillet dernier, Toshiba, Siemens et IBM, autour de la mise au point de la nouvelle génération de mémoires vives de 256 mégabits. Cet accord est d'autant plus symbolique qu'il sonne le glas des espoirs, qui pouvaient demeurer, de constituer une industrie européenne des composants autour de SGS-Thomson, Philips et Siemens. Mais il suffirait d'égrener la liste des accords et regroupements récents pour vérifier que la dimension européenne est bien peu présente ; contentons-nous ici de citer Volvo/Renault/Mitsubishi, Michelin/Okamoto, Philips/JVC, Sony/Philips, Bull/IBM, Kodak/Elf, Fiat/Westinghouse, Siemens/IBM, Olivetti/ATT, Rhône-Poulenc/Toshiba, sans parler de l'industrie britannique où les groupes japonais occupent des positions dominantes dans l'électronique et l'automobile.

La dimension européenne est néanmoins présente dans un certain nombre de secteurs spécifiques : dans les banques et les assurances, l'Acte Unique joue réellement un rôle d'entraînement qui peut déboucher sur des regroupements européens. Dans l'ensemble de l'industrie, les barrières avaient depuis longtemps été pour l'essentiel supprimées, ce qui donne d'ailleurs à la fameuse échéance de 1992 (en pratique le 1er janvier 1993) un caractère tout-à-fait artificiel. Restent les secteurs - et pas seulement l'armement - qui sont liés aux marchés publics. C'est sans doute à leur égard que l'Acte Unique introduit, au moins potentiellement, des transformations importantes. C'est l'un des "effets d'offre" principaux sur lesquels les experts bruxellois fondaient leur optimisme. Selon leur optique libérale, de tels marchés "captifs" constituent une entrave fondamentale à la libre concurrence et par conséquent une source d'inefficacité économique majeure. Mais en admettant même que l'on réussisse à supprimer les liens privilégiés entre Etats et industrie nationale, on est en droit de se demander qui va tirer les marrons du feu, et il est étonnant que cette question soit si rarement posée. Qu'est-ce qui garantit en effet que ce sont des entreprises européennes qui remporteront ces marchés et qu'elles ne vont pas rencontrer sur leur chemin des postulants non-communautaires ?

Les performances des firmes ne coïncident plus avec celles des économies nationales. C'est particulièrement frappant dans le cas français, où les succès enregistrés par les grands groupes contrastent avec la fragilité persistante du tissu industriel français. Ce paradoxe se résout aisément si l'on remarque que la politique des principaux groupes a été orientée principalement vers la conquête de marchés extérieurs. Si l'on considère en effet les 50 plus grandes entreprises françaises, qui réalisent à elles seules 40 % des exportations, on s'aperçoit que la part de la production exportée a baissé, passant de 33 % en 1985 à 25 % en 1990. Mais dans le même temps, la production délocalisée s'est accrue : des groupes comme Michelin, Air Liquide, Atochem, Péchiney, CGE, Rhône-Poulenc, Thomson réalisent près de la moitié de leur production, ou même plus, à l'étranger. On peut rappeler l'exemple fameux de

Renault, devenu le deuxième importateur français d'automobiles derrière Volkswagen. Cette évolution est le résultat d'une progression de l'investissement international beaucoup plus rapide que sur le marché intérieur : 115 milliards en 1989 investis à l'étranger, six fois plus qu'en 1984. Ce phénomène joue d'ailleurs en sens inverse, puisque 27 % de l'industrie française est contrôlée par des capitaux étrangers.

Cette tendance à l'internalisation contribue à expliquer les mauvaises performances de l'économie française en matière d'emploi. Ainsi, entre 1979 et 1989, le nombre d'emplois industriels est passé en France de 4,2 à 3,2 millions, alors qu'il a doublé dans les firmes françaises à l'étranger, passant de 0,4 à 0,8 millions.

La dimension européenne est donc d'ores et déjà trop étroite par rapport à la tendance à la mondialisation des groupes. S'il est nécessaire d'insister sur ce point aveugle de l'argumentaire maastrichtien, il ne faut pas non plus verser dans l'excès inverse : dans de nombreux domaines de l'activité économique, la proximité géographique des unités de production et des marchés constitue un avantage indéniable et représente donc une incitation forte à une intégration strictement européenne. Mais cette nuance appelle aussitôt deux nouvelles réserves. Tout d'abord, il faut rappeler que ce mouvement ne respecte pas les frontières de la CEE, comme le montre l'accord Renault-Volvo, et l'on peut en outre se demander s'il n'a pas d'ores et déjà épuisé ses potentialités : il y a bien longtemps en effet que les principales entraves intra-communautaires ont disparu dans toute une série de secteurs où le 1er janvier 1993 n'impliquera aucune transformation significative.

PROTECTIONNISME ET LIBERALISME

On pouvait a priori envisager deux conceptions de la construction d'une industrie européenne. Celle de la Commission peut être qualifiée de libérale-mercantiliste : la seule création d'un marché unifié va, par ses vertus propres, susciter le renforcement d'un capital spécifiquement européen. Mais une autre approche était possible, que l'on pourrait qualifier de protectionniste-colbertiste, et qui a été clairement exposée par le PDG de Thomson, Alain Gomez, déclarant au Monde du 20 avril 1991 que : « la seule bonne solution est de transformer l'Europe en un espace protégé » car « aucune puissance ne s'est jamais construite sans protection ». Cette position, qui reprend des arguments protectionnistes classiques, renvoie d'ailleurs assez logiquement au concept de nation, opposé à celui de marché : « ... la compétitivité des entreprises est déterminée par celle de leur nation (...) Quant à l'Europe, elle est un marché mais n'est pas une nation.(...) Il existe donc une grande contradiction entre la volonté de construire l'Europe et le fait que le grand marché n'ait été qu'une zone de libre-échange ouverte à tout vent depuis 1958 et qu'il le reste ». Chacun des pays se situe différemment par rapport à ce débat : la Grande-Bretagne et la Hollande ont par exemple choisi de jouer un rôle de "plate-forme" pour le capital japonais ou américain, qui tourne résolument le dos à toute logique européenne spécifique.

Mais, aussi bien avec l'Acte unique qu'avec Maastricht, c'est la conception libérale qui l'a emporté. Globalement, on peut même dire que la question d'une éventuelle protection externe de l'économie européenne n'a jamais été réellement discutée. Aucune distinction significative n'est faite entre les courants d'échange et de marchandises entre la France et l'Italie ou entre la France et le Japon. Pourtant, du point de vue de la construction d'une entité européenne, ils ne sont évidemment pas équivalents.

Cette politique suppose en outre une bonne dose d'angélisme, car la sacro-sainte concurrence met en présence des adversaires qui n'appartiennent pas à la même catégorie. Chacun sait qu'il existe au Japon une politique industrielle, où le MITI exerce des fonctions de programmation de la production et de coordination entre les grands groupes japonais. Mais c'est le cas aussi aux Etats-Unis, où le complexe militaire continue, malgré tout, de jouer un effet d'entraînement sur l'industrie. En 1986, les aides à l'industrie représentent 13,5 % de la valeur ajoutée manufacturière aux Etats-Unis, contre 6,4 % en France et seulement 3,9 % en Allemagne. Les marchés publics représentent 19,5 % du PIB aux Etats-Unis, contre 15 % dans l'ensemble de la CEE. On sait à quel point le marché japonais est fermé, mais le marché US est lui-aussi protégé, puisque le Buy American Act continue à être appliqué.

Il existe donc une asymétrie fondamentale des conditions d'accès aux marchés : la concurrence n'est pas égale. On en arrive au paradoxe de distorsions de concurrence qui pourraient aller à l'encontre des entreprises communautaires. La pratique de la Commission en matière de concurrence, incarnée par Leon Brittan, renvoie en effet à une conception libérale archaïque qui l'a par exemple conduit à refuser un projet de regroupement entre Perrier, Nestlé et BSN, alors que les grands trusts de l'agro-alimentaire américains ne se voient pas opposer de telles entraves. Bref, on retrouve cette conclusion incontournable, selon laquelle on va vers un grand marché homogénéisé, mais qui risque de profiter à tout le monde, Japon, USA, mais aussi pays européens hors-CEE.

La libéralisation à outrance, si elle est poussée à son terme, risque de détruire le réseau de liens subtils noués dans chaque pays entre l'Etat, les collectivités locales et les entreprises et de déchirer de ce fait une bonne partie du tissu industriel. Or, les plus récentes analyses de la compétitivité industrielle insistent sur l'importance des facteurs renvoyant à la densité du tissu industriel et plus généralement à l'ensemble des relations de réseaux, de pratiques, d'accords préférentiels, de soutiens publics. Se priver de ces atouts par respect dogmatique des préceptes libéraux, risquerait assez vite de placer l'Europe en porte-à-faux à l'égard de ses principaux concurrents, y compris les Etats-Unis où le discours à la mode est à un retour à l'intervention publique et même à une politique industrielle active. Enfin, il va sans dire que cette orientation libérale entre d'ores et déjà en contradiction flagrante avec la mise en oeuvre d'expériences de coopérations européennes, telles qu'Ariane, Airbus, ou Euréka.

Les rudes négociations sur le GATT ont permis de mieux comprendre ce que cachaient les discours ultra-libéraux des uns et des autres. Mais surtout, elles ont fait voler l'unanimité de façade du patronat français : des industriels appartenant à des secteurs comme le textile, l'habillement, la chaussure, l'ameublement, la chimie, l'agro-alimentaire, l'électrique et l'électronique viennent d'entrer dans la fronde contre la position officielle du CNPF en faveur du libre échangeisme. Cette fracture montre bien que l'une des questions majeures qui se pose à tout projet de construction européenne n'a jamais été sérieusement traitée, et que les dogmes libéraux ont cessé de tenir lieu de réponse.

HARMONISATION OU DEREGLEMENTATION

Dans le domaine social aussi, on pouvait a priori concevoir deux approches de la mise en place de l'Europe. La première, celle de l'harmonisation, renvoie à l'idée qu'il existe d'ores et déjà un modèle européen de relations sociales qu'il suffirait d'homogénéiser progressivement pour mettre en place ce fameux "espace social européen". Cette approche a, dans ses grandes lignes, été battue, puisque le traité de Maastricht fait sienne la conception ultra-libérale, dont ces fortes paroles de Mme Thatcher résumaient par avance toute la philosophie : « Notre objectif ne doit pas être de délivrer à partir du centre toujours plus de règlements plus détaillés ; il doit être de déréguler, d'éliminer les contraintes commerciales, et d'ouvrir ».

De ce point de vue, la Charte sociale ne saurait en aucun cas être interprétée comme l'ébauche d'une nouvelle forme juridique destinée à structurer la dimension sociale européenne. L'adoption au Sommet de Strasbourg de décembre 1989 d'une « Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs » entérinée par l'ensemble des gouvernements à l'exception du Royaume-Uni, a certes représenté un succès pour les partisans de l'homogénéisation, et notamment Jacques Delors. Cependant, ce document, censé constituer le volet social de l'Acte Unique, n'a pas été intégré en tant que tel au traité de Maastricht, qui ne l'évoque qu'au fin fond d'une annexe. Le texte lui-même reste d'ailleurs fidèle au nouveau dogme de la subsidiarité en rappelant que la garantie des droits fondamentaux qu'elle définit reste « de la responsabilité des Etats membres conformément aux pratiques nationales ». On adopte donc ici une démarche exactement inverse de celle que l'on préconise en matière de monnaie et de normes financières.

Pour encore mieux s'en persuader, il suffit d'examiner le sort de deux propositions récemment débattues dans les instances européennes, l'une fixant à 48 heures par semaine la durée hebdomadaire légale du travail (c'est une recommandation de l'Organisation Internationale du Travail qui date de

1919), l'autre consistant à déclarer que tout contrat de travail doit donner lieu à un contrat écrit. Ces deux exigences ne bouleverseraient rien, et ne se seraient même pas appliquées dans les quelques secteurs où elles ne s'appliquent pas aujourd'hui. C'est donc principe contre principe : il ne faut pas créer de précédent, même vide de contenu, car c'est courir le risque de voir peu à peu prendre corps une législation plus consistante. Pourtant des conventions collectives européennes, des salaires minimum de référence par branche, ou par régions, etc... représenteraient autant d'instruments efficaces, au moins aussi respectables que les normes financières, en vue de la construction d'un espace homogène.

Dans ces conditions, on est en droit de parler d'une menace de "dumping social", ou encore de mise en concurrence des systèmes de relations professionnelles. L'absence de garde-fous risque en effet d'enfermer les zones à faible réglementation sociale dans un rôle de pourvoyeurs de main d'oeuvre à bon marché, et on l'on voit bien ici comment les orientations dans le domaine social rétroagissent sur les mécanismes plus économiques. De ce point de vue, il existe d'ores et déjà une tendance clairement affirmée au fractionnement, qui traverse les entités nationales et prend la forme d'une polarisation entre régions à haute technologie et qualification du travail et régions à bas salaires. Quel autre résultat pourrait-on d'ailleurs attendre de la mise en place d'un tel marché intérieur ? Ou bien il n'a pas d'effets, ou alors ceux-ci s'expriment sous forme de mouvements de spécialisation et de localisation des capitaux.

Les experts de la Commission Européenne ont en réalité examiné plusieurs scénarios, entre lesquels ils se sont bien gardé de choisir. Le plus plausible pourrait être décrit ainsi. Dans les pays les plus industrialisés, la tendance à l'europanisation des entreprises resterait peu affirmée, coïncée entre la volonté des groupes d'accéder au marché mondial et celle des Etats qui continuent encore souvent à raisonner autour de champions nationaux. Dans les pays moins développés de l'Europe du Sud, la spécialisation industrielle serait écartelée entre deux tendances, celle qui les conduit à confirmer leur spécialisation dans les secteurs à bas salaires et celle qui les pousse à transformer cette spécialisation sous la pression de la concurrence des exportations en provenance du Tiers-Monde. Dans tous les cas, faute d'une politique industrielle définissant les axes d'une restructuration cohérente, les appareils productifs nationaux seront de plus en plus tirés à hue et à dia.

ASSAINISSEMENT FINANCIER ET EMPLOI

Le projet de passage à une monnaie unique, constitue, on le sait, le noyau dur du traité de Maastricht. On a pu, dans les semaines suivant la courte victoire du "oui" en France, en apprécier la solidité. Il n'a pas résisté à une bourrasque monétaire qu'il avait d'ailleurs rendue inévitable, en annonçant à l'avance la perspective d'un gel définitif des parités, qui ne pouvait raisonnablement être réalisé aux taux de change actuels. L'éclatement du Système Monétaire Européen a ainsi montré que les économies nationales européennes n'étaient pas mûres aujourd'hui pour un système plus rigide. On ne voit pas très bien comment cette situation de fond pourrait changer d'ici aux échéances fixées par le traité. Personne n'avait d'ailleurs jamais vraiment cru à la possibilité d'une unification monétaire large, qui ne soit pas limitée de fait au couple mark/franc. Mais dans ce cas pourquoi une telle obstination qui conduisait à faire reposer la construction européenne sur la tête d'aiguille de la stabilité monétaire ? Pourquoi ce fétichisme de la monnaie unique, qui ne renvoie à aucune nécessité vraiment impérieuse de la vie des affaires ?

Il n'existe pas à cette question de réponse qui relève purement de la technique financière. En réalité, il s'agit bien peu de monnaie. Les vrais objectifs portent sur le nécessaire assainissement financier : il devient urgent de réduire des situations d'endettement jugées intolérables, et, pour ce faire, de mener une offensive coordonnée contre un certain nombre d'acquis sociaux. La monnaie unique est le voile unique censé dissimuler, derrière l'objectif exaltant de la construction européenne, cette réalité moins motivante. S'il faut parler d'homogénéisation, on la trouve dans la parfaite ressemblance qui caractérise les plans dits de convergence annoncés en Europe du Sud. On dirait qu'un cabinet de consultants a réalisé un plan-type, qu'il suffirait ensuite d'adapter à la marge aux réalités nationales. C'est après tout

une forme possible de construction européenne, dans la mesure où ce cabinet, qui évidemment n'a pas d'existence formalisée, exerce de fait des fonctions qui relèvent d'habitude de l'Etat.

La monnaie unique a alors pour fonction d'instituer un véritable code de gestion du capitalisme européen (pas plus de 3 % du PIB pour le déficit public, etc...) dont la caractéristique centrale est de faire du salaire la seule variable d'ajustement. Avec une monnaie unique, les taux de change sont par définition immuables, et l'inflation tend à être la même partout. Dès lors, le seul prix relatif disponible pour ajuster des économies qui n'ont aucune raison de ne pas conserver des dynamiques et des conflictualités différenciées, c'est bien évidemment le salaire. La monnaie unique apparaît alors comme un levier servant à peser sur les "rigidités" salariale, c'est-à-dire, en termes crus, à renforcer les tendances à l'austérité salariale.

L'un des arguments majeurs en faveur de la construction européenne a du coup disparu, et c'est là un paradoxe qu'il convient de méditer. L'idée européenne renvoie au départ à celle d'autonomie et de déplacement à un niveau supérieur de contraintes, notamment de la contrainte extérieure. Autrement dit, il devrait être plus facile d'organiser une relance concertée au sein d'un espace économique ainsi unifié : la contrainte extérieure étant reportée aux frontières de ce nouvel ensemble, on pourrait gagner de nombreux degrés de liberté puisque chacun des pays ne serait plus tenu d'équilibrer sa balance des paiements. Mais cet argument n'est plus avancé que pour la forme, tant il est clair qu'il n'est plus question, et pour longtemps, de relance concertée consistante. Personne ne se risquerait aujourd'hui le ridicule de se donner le ridicule de prôner des politiques drastiques de rigueur budgétaire et d'annoncer dans le même temps qu'elles ne sont que le prélude à une relance !

Cette présentation, articulée autour de quatre grandes oppositions visait à montrer que le projet maastrichtien ne répond pas à toute une série de questions et qu'un certain nombre d'obstacles se dressent donc sur la voie aujourd'hui choisie pour la construction européenne. Ce constat implique que le passage à une Europe politique n'est en rien un processus linéaire, tracé par avance, qui se déduirait presque mécaniquement de l'intégration progressive de la base économique. Cette vision, qui ressemble d'assez près à un marxisme simpliste, constitue pourtant si l'on y réfléchit bien, l'un des postulats implicites de cet espèce de terrorisme intellectuel "européiste" tendant à dire que l'intégration est inéluctable et que son chemin est d'avance tout tracé. Les fragments d'Etat qui sont en train de se mettre en place ne pourront pas se combiner tels un puzzle pour dessiner peu à peu un Etat au sens plein du terme, ne serait-ce que parce que la philosophie maastrichtienne implique d'auto-limiter a priori la sphère d'intervention de cet Etat et la liste des fonctions qui lui sont imparties.

Mais ce balancement entre les termes de chacune des contradictions n'implique pas non plus que l'on puisse simplement substituer au projet maastrichtien un contre-projet qui choisirait l'interventionnisme contre le laissez-faire, l'harmonisation sociale contre la déréglementation. Parce que ce qui domine aujourd'hui, c'est la crise : il ne s'agit plus d'économies florissantes et dynamiques, croissant en symbiose, mais d'autant d'incarnations nationales d'un système capitaliste fatigué. En dépit des triomphes du marché, la légitimité du mode capitaliste de satisfaction des besoins sociaux apparaît de plus en plus restreinte. C'est pourquoi le marasme économique et social européen pose aujourd'hui la question d'un véritable dépassement, auquel Maastricht tourne évidemment le dos.