

Clivages européens persistants

La détente des contraintes financières en Europe – des taux d'intérêt nominaux faibles, une politique monétaire prenant des initiatives non conventionnelles – n'est paradoxalement pas rassurante car elle révèle une situation assimilable à la « trappe à liquidités » identifiée par Keynes : faute d'incitation à investir, la zone euro s'enlise dans le sous-emploi. Et la carence confirmée de coopération entre les pays disposant de marges de manœuvre budgétaires et les pays en mal de compétitivité contribue à cet enlèvement. La crise de la zone euro a encore aiguë cette vieille difficulté. Pour dépasser cette situation, il faudra créer les conditions de projets d'investissement qui contribuent à la fois à la reprise solide de l'économie européenne et au rééquilibrage des capacités de développement de ses pays membres.

Un développement toujours inégal

Une zone monétaire optimale correspond, dans l'esprit des théoriciens qui ont formulé cette notion, à un ensemble de pays dont les caractéristiques structurelles sont assez proches pour qu'ils soient peu sensibles à des chocs asymétriques, si bien que les taux de change entre leurs monnaies ne sont plus un outil d'ajustement privilégié. Parmi les différences s'opposant à l'optimalité, figure l'inégalité des niveaux de développement, mesurable par différents critères (productivité par travailleur, revenu par habitant, niveaux d'éducation...). L'Union européenne, rassemblant des pays et des régions dont les niveaux de développement restent sensiblement différents, affiche pour objectif la convergence vers le haut de ces niveaux : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions... » (Article 158 du Traité de l'UE, Titre XVII).

L'Union affiche ainsi comme objectif un processus depuis longtemps étudié par les historiens, plus récemment par les économètres exploitant les données comparatives : le rattrapage (*catching-up*) ou convergence réelle des niveaux de développement. Le rattrapage n'obéit pas à un déterminisme simple. Le pays « en retard » peut découvrir les institutions lui permettant de réaliser les potentialités de modernisation qui découlent de son retard même. Des économistes ont associé prioritairement la réalisation de ce potentiel au progrès technique incorporé dans le capital : croissance et rattrapage vont alors de pair, via l'accumulation intense de capital. D'autres ont souligné le conditionnement fondamental du rattrapage par les « capacités sociales » (*social capabilities*), qui facilitent la diffusion des connaissances et l'adaptation des structures.

Le bilan de l'intégration européenne, sur longue période, n'est pas simple à cet égard. Jusqu'à la crise de 2008, l'adhésion de nouveaux pays à l'Union a été incontestablement facteur de leur rattrapage national. C'est beaucoup moins net si on s'intéresse aux régions infra-nationales plutôt qu'aux pays : les divergences s'accroissent entre régions « centrales » et « périphériques » ; certaines dynamiques nationales concentrent les bénéfices de l'intégration sur les régions déjà les plus développées.

L'impact des fonds structurels communautaires, dont une composante majeure vise explicitement le rattrapage des pays et des régions, est mitigé : le caractère redistributif des fonds est resté partiel ; les fonds alloués aux régions retardataires peuvent bénéficier aux entreprises des régions plus avancées, qui fournissent les biens et services acquis avec ces fonds ; les institutions et les politiques nationales peuvent être inadaptées à une absorption efficace des fonds en faveur du rattrapage régional.

Clivages renouvelés en zone euro

Il était attendu de l'unification monétaire, à partir de 1999, une réallocation des ressources en capital favorable à l'intensification du rattrapage entre pays membres, les pays moins développés révélant des opportunités d'investissement aisément exploitables au sein d'une zone monétairement intégrée. Et de fait, au sortir du ralentissement de 2001-2002, la quasi-disparition des primes de risque sur les taux d'intérêt entre pays de la zone euro favorise la diffusion de la croissance, qui reste globalement modérée mais paraît mieux répartie. On sait aujourd'hui mieux de quoi cette « grande illusion » fut faite : loin des vertus de la stratégie de Lisbonne, cette réorientation de l'accumulation du capital est venue buter sur des manques d'efficacité (exemple majeur, une croissance espagnole à faible productivité, trop concentrée sur le secteur immobilier) et de pérennité (comme les implantations multinationales en Irlande). Le rattrapage de certains pays a dégénéré en surchauffe spéculative, nourrie par la myopie des acteurs financiers et la soif de rendement des investisseurs. Il en est résulté une polarisation croissante entre pays à excédents et déficits des balances courantes, en fonction de leur capacité à s'adapter à la pression compétitive suscitée conjointement par le taux de change élevé de l'euro et l'ajustement salarial allemand. Dans le cours de la crise, les primes de risque ont refait leur apparition, en fonction de la capacité perçue des pays à retrouver un sentier de croissance compatible avec la soutenabilité des dettes privées et publiques.

La théorie économique ne dicte pas la politique. Dire qu'un ensemble de pays ne constitue pas une zone monétaire optimale ne signifie pas d'emblée qu'il faille renoncer à en faire une union monétaire, mais qu'il faut prévoir et mettre sur pied les dispositifs corrigeant progressivement les disparités structurelles entre pays membres : ces dispositifs supposent une avancée conjointe de l'union politique. C'est bien ce qui a fait défaut au moment de la création de la zone et qui est loin d'être réglé aujourd'hui. A certains égards, la zone euro est encore moins « optimale » qu'à sa naissance puisque la crise a induit une régression inédite des niveaux de revenu et de vie dans certains pays et un retour en arrière par rapport au rattrapage antérieur qu'ils ont connu (la Grèce, le Portugal,...). Certes on peut mettre en avant des contre-tendances plus encourageantes : le rattrapage confirmé de certains pays est-européens, comme les pays baltes et la Pologne (qui reste prudemment hors zone euro...) et la progression quelque peu forcée de la mobilité du travail (dont les théoriciens des zones monétaires optimales ont fait un critère important), via les migrants communautaires des pays du sud en direction de l'Allemagne. Il reste que les clivages fondamentaux de la zone euro sont loin d'avoir été corrigés. L'alignement des compétitivités nominales par les drastiques ajustements budgétaires et salariaux dans les pays les plus touchés par la crise concourt au rééquilibrage des balances courantes, mais ces ajustements de type déflationniste handicapent la capacité de développement à long terme : *quid* du futur industriel de la Grèce ? quelle perspective d'élévation des qualifications, encore médiocres, au Portugal ?

La géographie est d'abord humaine

Un certain consensus, encore mou et peu opérationnel, se fait jour pour reconnaître le besoin d'une relance conjointe des investissements publics et privés en Europe, en les centrant sur les domaines où les besoins communs s'affirment (l'énergie et la transition écologique, les transports, l'éducation,...). Ces besoins ne concernent d'ailleurs pas que les pays en crise : les infrastructures de transport allemandes ont pris un sérieux coup de vieux. L'ingénierie financière fait aujourd'hui défaut pour supporter ces investissements de long terme : les systèmes de financement, obérés par l'inachèvement des restructurations bancaires, peinent à mieux allouer les ressources de crédit et d'épargne aux potentiels de développement; les dépenses publiques nationales sont contraintes par les règles d'ajustement budgétaire. Des initiatives, pour mettre en place des outils communs, sont prises ou envisagées : émissions de *project bonds* consacrés à des projets précis ; élargissement de la capacité d'intervention de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ; mise en place éventuelle de fonds d'investissement et de dispositifs de titrisation *ad hoc*... Ce sera un dossier majeur de la

nouvelle Commission européenne. Les obstacles relèvent aussi des divergences d'intérêt entre pays membres. Le cas de l'énergie est typique : peut-on espérer que les incitations externes, qu'il s'agisse de la pression compétitive du gaz de schiste américain ou des menaces sur l'approvisionnement en gaz russe, aiguillonnent la coopération communautaire ? Ce n'est pas acquis.

La relance, publiquement encouragée, des investissements européens devrait se garder du risque des « éléphants blancs », dont la réalisation n'a pas manqué d'affecter, ici et là, l'usage des fonds structurels : l'éligibilité conditionnelle et réversible à ces derniers est à faire évoluer pour éviter des effets d'abonnement pervers. Elle devrait bien davantage prendre en compte le critère de correction de développement inégal entre pays et régions. Elle ne peut être disjointe d'une prospective partagée sur le devenir de la géographie européenne, en s'efforçant d'équilibrer les facteurs d'agglomération des activités au sein de certains territoires cumulant les avantages et les effets d'entraînement sur des territoires a priori moins favorisés. Les aspirations autonomistes qui s'expriment au sein de l'Union européenne, de l'Ecosse à la Catalogne, suggèrent que l'équilibrage des capacités de développement locales est devenu un enjeu majeur, directement ressenti par les populations : pour les territoires qui s'appauvrissent, bien sûr, comme pour ceux qui s'enrichissent, car ces derniers admettent de plus en plus difficilement des transferts permanents en direction des territoires qui décrochent. L'enjeu est évidemment plus sensible au sein d'une zone monétaire unifiée, qu'il s'agisse de l'euro ou de la livre sterling, car la contrainte monétaire uniforme affecte diversement des territoires aux capacités trop inégales. Il est nécessaire aussi, ce qui a déjà été prôné depuis longtemps dans le cas des fonds structurels, que les investissements privilégient bien davantage le développement des compétences humaines et leur inscription dans des « écosystèmes » locaux rendus attractifs par ce développement.