

La grande récession des années 2012-2014 : l'Union monétaire à l'épreuve des égoïsmes nationaux

Pierre-Alain Muet, vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Revue Politique et Parlementaire n° 1079 Avril-Juin 2016, L'Europe dans la Tourmente

« Rien d'étonnant à ce que l'Europe s'enfoncé à nouveau dans le marasme, c'est le résultat entièrement prévisible des politiques erronées que conduisent les dirigeants européens et qui sont de mauvais remèdes ». Cet éditorial d'Août 2014 du New York Times résume les politiques absurdes conduites par les dirigeants européens de 2011 à 2014, appelant partout à des réformes structurelles et à des politiques de l'offre quand l'ensemble du continent semblait dans un effondrement de la demande dû à une généralisation des politiques d'austérité dont personne n'avait mesuré l'ampleur.

Huit ans après le déclenchement de la crise financière, alors que les Etats-Unis sont sortis depuis plusieurs années de la récession, l'Europe, au terme d'une longue récession dont le seul précédent est la déflation des années 30, retrouve à peine le niveau de PIB par tête qui prévalait avant la crise de 2008.

Comment en est-on arrivé là ? Comment les nations européennes on-t-elles pu conduire des politiques aussi en décalage avec l'histoire de la construction européenne ? Comment le principe de solidarité, fondateur de l'Union européenne a-t-il pu être à ce point oublié dans les politiques économiques nationales ?

L'Europe : de la crise financière à la déflation

Par son ampleur, ses racines et ses conséquences, la crise qui a éclaté en 2008 est comparable à celle de 1929. Elles sont l'une et l'autre l'aboutissement des deux grandes phases de mondialisation et de dérégulation financière qui les ont précédées. Elles sont nées toutes les deux des dérives incontrôlées de la finance et d'une explosion des inégalités qui ont nourri une croissance artificielle fondée sur des exigences de rentabilité incompatibles avec l'économie réelle.

La pression constante sur les salaires, résultant de ces exigences de rentabilité, a profondément creusé les inégalités entre les revenus salariaux modestes qui stagnaient et les revenus élevés qui explosaient, conduisant à une formidable accumulation de la richesse au

sein d'une petite minorité de la population. D'un côté, l'endettement des ménages modestes se substituait à la hausse des salaires pour maintenir la progression de la demande, alimentant une croissance artificielle fondée sur l'endettement. De l'autre, la dérive des hautes rémunérations alimentait des prises de risque insensées, entretenues par la multiplication d'innovations financières, qui ont conduit à une envolée des prix des actifs jusqu'à ce que tout s'effondre lorsque les anticipations des marchés se sont retournées.

Contrairement à la crise de 1929, les gouvernements ont su éteindre l'incendie financier et éviter des faillites bancaires par une injection massive de fonds publics, transférant les dettes des banques aux Etats. Ils ont aussi su prendre des mesures de relance dans tous les pays en 2009 pour éviter l'effondrement massif de la demande. Mais, comme dans les années 30, la crise née aux Etats-Unis a produit ses effets les plus désastreux en Europe où se déclencha une crise des dettes souveraines au cœur même de l'Eurozone.

La zone Euro était pourtant beaucoup moins endettée que les Etats-Unis et le Japon, et les pays qui furent au cœur de la tourmente étaient – à l'exception de la Grèce - des pays qui avaient réduit leur dette et leur déficit dans les années qui précédèrent la crise. Mais c'était le continent le plus vulnérable aux attaques spéculatives, en raison d'une union monétaire sans solidarité financière. Les crises des dettes souveraines sont en effet auto-réalisatrices au sens où, lorsqu'un pays est attaqué, les taux d'intérêt de sa dette augmentent brutalement et peuvent le rendre insolvable. Ce cercle vicieux ne peut être arrêté que de deux façons : le défaut de l'état en question ou des prêts émanant des autres Etats-membres. Or comme la BCE ne peut pas acheter directement les titres d'un Etat et qu'aucun mécanisme de solidarité n'existait entre les dettes des États en raison de la clause de « no-bail out » du traité de Maastricht, le défaut d'un Etat, jamais envisagé auparavant, devenait crédible. Et, s'il devenait possible pour la Grèce, il pouvait le devenir pour d'autres. Comme le résume parfaitement Paul Krugman : « *en laissant planer des doutes sur la solidarité qui les unissait, les dirigeants européens ont transformé le sauvetage de la Grèce en une crise généralisée de la zone euro* ». Il fallut en effet plus de deux années pour que la mise en place d'un Mécanisme européen de stabilité (MES) mette fin à la crise spéculative.

Impuissante pendant plusieurs années à prendre les mesures susceptibles d'enrayer les attaques spéculatives affectant certains de ses membres, corsetée dans des règles budgétaires et des principes de politique économique d'un autre âge, l'Europe s'est infligé une cure

d'austérité dont le principal impact aura été un effondrement massif de la production et de l'emploi et la plus longue récession depuis la seconde guerre mondiale.

La réponse pertinente à la crise était une politique mettant en œuvre une véritable régulation financière à travers une séparation des activités bancaires et une action forte, nationale et européenne, en faveur de l'emploi et de l'investissement pour sortir de la récession. D'une certaine façon c'étaient les axes de la politique que mit en œuvre Roosevelt dans les années 30 et dont la généralisation, après la seconde guerre mondiale, contribua à la longue période de stabilité financière et de prospérité de l'après-guerre.

Mais il fallait pour cela sortir du dogme néolibéral qui domine le continent européen et a abouti aux politiques d'austérité qui enfoncèrent l'Europe dans la dépression. Ce discours fut, l'espace d'une campagne présidentielle, porté par François Hollande. Mais faute de réussir à influencer les politiques européennes, la politique économique de la France finit par se fondre dans la pensée unique européenne traduisant l'incapacité de notre continent à penser et plus encore à bâtir une politique macroéconomique pertinente à la bonne échelle : celle de l'Union monétaire.

Egoïsme nationaux, récession et déflation

Au sortir de la récession de 2009 tous les pays européens ou presque étaient confrontés à un creusement des déficits publics et une augmentation de la dette auxquels s'ajoutait un déficit de compétitivité chronique de la moitié des pays de la zone Euro. En appliquant un cocktail de politique économique fait de coupes massives dans les dépenses publiques et de baisse de coût du travail, qui peut être efficace quand un pays est seul à le faire, mais conduit à des catastrophes quand tous les le pratiquent, l'Europe s'est enfoncée dans la récession et la déflation ; une réplique à 80 ans de distance des politiques déflationnistes des années 30.

Lorsqu'un pays est seul à pratiquer une réduction des dépenses publiques, l'effet récessif est en partie compensé par la croissance des partenaires, de sorte que les recettes fiscales ne se réduisent pas trop et que le résultat final est bien une baisse du déficit public. Mais quand tout le monde le fait, tout particulièrement dans une situation où la croissance est limitée par la demande, l'effet dépressif est tellement élevé que les pertes de recettes compensent les coupes dans les dépenses et le déficit ne se réduit pas ou se réduit peu. Le principal résultat est d'accentuer la récession.

C'est la même chose du côté des coûts salariaux. Un pays peut effectivement redresser sa compétitivité en baissant ses coûts salariaux, mais il améliore sa situation en compliquant celle de ses partenaires. Si tout le monde fait la même chose en Europe, le résultat est nul sur la compétitivité intra-européenne ; il ne reste que la baisse généralisée des prix c'est-à-dire la déflation ! Quant à l'effet sur la compétitivité de l'ensemble de l'Europe, il aurait pu être obtenu sans déflation (et l'a été de fait à partir de 2014) par une dévaluation de l'Euro.

Le résultat est que l'on rate les 3 cibles que l'on se fixait : le chômage augmente, le déficit public se réduit peu, l'impact sur le déficit extérieur intra européen est faible et comme on n'a ni croissance ni inflation, la dette explose.

La politique de Schroeder est parfois citée en exemple. Mais lorsqu'il engagea des réformes de ce type pour redresser la compétitivité allemande, l'Europe était dans une phase de croissance et il se garda bien de réduire simultanément les déficits. Il laissa même l'Allemagne pour la première fois 3 années de suite avec un déficit excessif (2003-2005) que ses successeurs réduiront heureusement avant le déclenchement de la crise. Si l'Allemagne a moins souffert de la crise, c'est qu'ayant réduit ses déficits avant, elle n'a pas eu besoin d'appliquer des politiques d'austérité pour revenir dans les clous après.

La négation des valeurs fondatrices de l'Europe

Il ne faut guère s'étonner que les peuples se détournent de l'Europe et que montent partout les nationalismes. Ce qui s'est passé ces dernières années sur notre continent est la négation même de ce qu'a été la construction européenne. Les contraintes imposées à la Grèce par la Troïka ont été aussi absurdes que les réparations demandées à l'Allemagne lors du Traité de Versailles et que dénonça Keynes à l'époque. La leçon avait été retenue par les alliés après la seconde guerre mondiale : au lieu d'accabler le pays vaincu, ils lui ont tendu la main et c'est au contraire une Europe de la solidarité qui est sortie des décombres de la seconde guerre mondiale. Une solidarité qui est allée jusqu'à effacer 60% de la dette allemande lors de la conférence de Londres de février 1953 pour permettre à l'Allemagne de l'Ouest de se redresser.

Comment accepter que l'Europe qui a su tirer vers le haut pendant des décennies tous les pays qui l'ont rejoint ait fait l'inverse au cours des 3 dernières années. Quand l'Espagne et le Portugal sont entrés dans l'Union européenne, beaucoup craignaient que la concurrence salariale tire les salaires des pays les plus développés vers le bas ou engendre de fortes

délocalisations. Cela se serait sans doute produit si l'Europe n'avait été qu'un grand marché. Mais il y a avait heureusement les mécanismes de solidarité comme les fonds structurels qui ont favorisé l'investissement et la modernisation des nouveaux entrants de sorte que la convergence s'est faite vers le haut.

La caractéristique des politiques d'austérité budgétaire ou de compétitivité par la baisse du coût salarial est d'être non coopératives, au sens où elles n'améliorent la situation d'un pays qu'en détériorant celles des autres. Alors que c'est l'inverse pour les politiques de relance de la demande ou de stimulation de l'offre par l'innovation qui profitent également au partenaire en diffusant la hausse de demande ou l'innovation. Là où les politiques coopératives génèrent un ajustement vers le haut, les politiques non coopératives engendrent un ajustement vers le bas. On pouvait penser qu'après les déflations des années 30, l'Europe serait définitivement guérie des politiques non coopératives. Mais, en l'absence d'un pouvoir fédéral digne de ce nom ce que ne fut jamais la commission Barroso, les égoïsmes nationaux l'ont toujours emporté sur la solidarité.

Des circonstances plus favorables

Quand des nations sont incapables de prendre en main leur destin commun, c'est la conjonction favorable des astres qui permet parfois de sortir d'une récession. C'est ce qui s'est heureusement produit avec la baisse des prix du pétrole qui a desserré les contraintes sur les politiques budgétaires et permis des politiques globalement neutres en 2015 à l'échelle de l'Union. A cela s'est ajoutée la politique intelligente d'assouplissement quantitatif de la BCE, la dépréciation de l'Euro et le plan d'investissement de la nouvelle Commission, qui, même s'il reste modeste au regard des besoins d'investissement et de croissance, traduit un changement plus favorable dans l'orientation des politiques européennes.

Si nous voulons éviter qu'un ajustement vers le bas se reproduise, il faut proscrire des politiques non coopératives en privilégiant des politiques de compétitivité par l'innovation qui bénéficient à tous ; mettre en place des salaires minima différenciés par pays pour lier le progrès social et les gains de productivité et développer les mécanismes de solidarité qui font cruellement défaut à l'union monétaire. Il faut enfin que l'Europe redevienne un espace de solidarité et non un grand marché mettant les Etats en concurrence les uns contre les autres.

Cela est d'autant plus nécessaire que l'Europe à 28 est constituée majoritairement aujourd'hui de petits pays pour lesquels des stratégies non coopératives au sein d'un grand marché sont plus efficaces que la participation à des projets coopératifs.

La crise de l'euro a montré qu'une union monétaire avec 18 dettes publiques différentes sur lesquels les marchés peuvent librement spéculer, 18 systèmes fiscaux et sociaux en concurrence les uns avec les autres et aucun exécutif digne de ce nom, cela ne marche pas.

Pour un gouvernement de l'Euro

Cette crise a relancé le débat sur l'intégration politique de l'euro avec les contributions du Glienicker Gruppe en Allemagne et du « Manifeste pour une union politique de l'Euro » en France. Le débat sur le Brexit et le délitement de la solidarité au sein de l'union à 28 rend encore plus urgente une réponse politique des nations qui se sont engagées dans l'union monétaire.

La première condition du changement, c'est un budget spécifique de la zone euro de l'ordre de ½ point à 1 point de PIB, financé par une ressource propre et disposant de capacité d'emprunt pour impulser des actions de relance et d'investissement. Alimenté par un impôt européen appliquant un faible taux à l'assiette de l'impôt sur les sociétés, il contribuerait à faire aboutir au sein de l'union monétaire le serpent de mer d'une assiette commune de l'impôt sur les sociétés indispensable pour lutter contre l'optimisation fiscale agressive des groupes multinationaux.

La nécessité de voter l'impôt et le budget de la zone euro justifierait la création d'un parlement de la zone euro qui pourrait s'inspirer de la proposition d'une chambre européenne faite par Joschka Fisher en 2000, réunissant une partie des parlementaires nationaux des états-membres de l'union monétaire. C'est en effet en s'appuyant sur les souverainetés parlementaires nationales que l'union monétaire peut avancer, car aucun parlement national n'acceptera de se dessaisir de son pouvoir de voter l'impôt. Cette nouvelle architecture conduirait à terme à un véritable bicaméralisme, mettant fin à cette fiction que le conseil des ministres pourrait tenir lieu de seconde chambre représentant les Etats. Pour passer à terme à la règle de la majorité sur des décisions fiscales, il est indispensable que la chambre représentant les Etats comporte l'ensemble des forces politiques nationales et non les seuls ministres des finances nationaux. La conférence interparlementaire sur la stabilité a ouvert

timidement la voix à une évolution de ce type, qu'un traité spécifique à l'Euro pourrait développer.

Comme cela s'est souvent produit au cours des 60 ans de construction européenne, c'est en répondant aux crises que l'Europe s'est construite. La crise de l'euro et la perspective du Brexit peuvent être l'occasion d'un nouveau départ si les nations qui constituent le cœur de l'Europe en ont la volonté.