

De nouveaux abandons de souveraineté ne permettront pas non plus de sauver l'euro

Fritz W. Scharpf

En Allemagne, le gouvernement, les partis de gouvernement actuellement dans l'opposition et les pro-européens sont tous d'accord sur un point: la crise de l'euro ne pourra se résoudre sans renoncement à des éléments de souveraineté nationale bien plus importants encore que ceux que l'on a connus jusqu'ici. Alors que Madame Merkel pourrait peut-être se satisfaire du régime intergouvernemental à la tête duquel elle se trouve aujourd'hui, ses adversaires écologistes et sociaux-démocrates, tout comme le Parlement européen, souhaitent eux modifier les traités européens et la Loi fondamentale pour que soient communautarisées les dettes souveraines des Etats et que soit abandonné, dans le cadre d'une Union politique européenne, le principe d'autonomie des Etats en matière économique et budgétaire. D'une manière comme d'une autre, l'éviction partielle des politiques nationales au sein de l'Union monétaire fera bientôt place à leur mise sous tutelle complète au profit d'un système européen aux compétences très étendues. Cette politique ignore toutefois les véritables causes de la crise européenne et n'aide nullement à les combattre.

Fritz W. Scharpf est professeur et directeur émérite du Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

1. Quelle est l'origine de la crise actuelle?

En Allemagne, la crise de l'euro est attribuée à l'endettement inconsidéré de quelques Etats. En réalité, elle résulte de l'erreur originelle d'avoir créé une Union monétaire entre des Etats dont les priorités politiques et les structures économiques, sociales et institutionnelles sont extrêmement hétérogènes. En renonçant aux instruments macroéconomiques de la politique monétaire, les Etats membres se sont privés du contrôle de l'évolution de leur propre économie. La politique uniformisée de la BCE a poussé des pays à taux de croissance et d'inflation faibles vers la récession (par ex. l'Allemagne entre 2001 et 2005) et permis à des pays où l'inflation était relativement forte d'accéder à des crédits à taux effectif extrêmement bas (ainsi les GIPSI - Grèce, Irlande, Portugal, Espagne et Italie - entre 1999 et 2008). En Allemagne, cela s'est traduit par une forte poussée du chômage qui n'a finalement pu être jugulée que par la baisse des coûts salariaux unitaires et la multiplication des emplois à bas salaire. Dans les GIPSI au contraire, la demande intérieure financée à crédit a explosé, provoquant une surchauffe du marché de l'immobilier en Irlande et en Espagne et une augmentation des importations, des salaires et des déficits de balance des paiements courants dans l'ensemble de ces pays.

Dans le cadre de l'Union monétaire, ces déficits n'ont pas entraîné de crise de balance des paiements ; ils ont au contraire été financés quasi automatiquement par des capitaux en provenance des pays excédentaires. Il a fallu attendre la crise bancaire mondiale (faillite de Lehman Brothers) à l'automne 2008 pour voir le système exploser. Les gouvernements n'eurent alors de cesse de stabiliser l'économie et de sauver leurs banques, provoquant un gonflement généralisé de la dette publique. Le resserrement du crédit a précipité les économies des GIPSI, fortement dépendantes des capitaux extérieurs, dans une crise économique particulièrement profonde qui explique la montée en flèche de leurs niveaux d'endettement. C'est à ce moment seulement que les marchés internationaux des capitaux ont

réagi - en augmentant leur prime de risque pour refinancer les dettes des GIPSI. Le renchérissement du crédit a fait planer le risque d'une banqueroute en Grèce puis en Irlande, au Portugal et dans d'autres pays déficitaires. Une telle situation aurait aussi menacé les banques créancières d'autres pays, entraînant la sortie d'un Etat de l'Union monétaire, ce qui aurait provoqué des attaques spéculatives sur d'autres Etats membres. Les gouvernements des Etats de la zone euro ont donc décidé de défendre l'Union monétaire et de combattre la crise du crédit dans les GIPSI en imposant aux pays en crise des aides à l'emprunt assorties de sévères conditions. Après plus de deux années de lutte pour sauver l'euro, le succès de ces mesures n'est toutefois pas encore visible.

2. L'euro : une crise à trois dimensions

Maintenant que les responsables politiques européens ont décidé de sauver l'euro, ils sont confrontés à trois problèmes très différents - Certes, ils découlent tous des « vices de conception » de l'Union monétaire mais les solutions envisageables pour régler l'un de ces problèmes nuisent à la résolution des deux autres.

1. La crise du crédit dans les GIPSI

La crise du crédit s'est enclenchée à l'échelle internationale lorsque des gouvernements soucieux de sauver leurs banques empêtrées dans des opérations d'investissement ou de crédit mal calculées ont été contraints de recourir eux-mêmes à l'emprunt - certains mettant ainsi gravement en jeu la solvabilité de leur pays. Le facteur déterminant n'a pas du tout été le niveau de la dette souveraine, d'ailleurs bien inférieure en Irlande et en Espagne à ce qu'elle était en Allemagne (illustration 1). Les déficits de balance des paiements courants accumulés dans le contexte de l'Union monétaire et par rebond la dépendance des Etats vis-à-vis des importations de capitaux ont à l'évidence joué un rôle bien plus déterminant. Etant donné les craintes de Bruxelles, Francfort et Berlin de voir des Etats faire faillite du fait du renchérissement du risque

de taux – et pénaliser ainsi la stabilité de l'euro comme les banques et les exportations d'autres Etats membres – une série de plans de sauvetage de l'euro ont vu le jour après quelques tergiversations. Ils visaient avant tout à juguler la crise du crédit grâce à un mécanisme de garanties, de crédits directs et d'interventions sur le marché des capitaux destiné à faire baisser les taux d'emprunt et à restaurer la « confiance des marchés » dans la solvabilité des Etats - objectif non atteint à ce jour, à l'exception peut-être de l'Irlande.

L'échec s'explique en partie par le fait que les responsables des opérations de sauvetage ont, en se fondant sur le cas particulier de la Grèce, attribué la crise du crédit à l'endettement irresponsable de l'Etat dans les GIPSI. Il a donc été décidé, afin de punir les coupables et de réduire, espèrait-on, leurs besoins en crédits, de lier les aides à des mesures d'économies budgétaires extrêmement strictes imposées aux pays sous assistance. Ceci explique que le contrôle des budgets nationaux soit désormais une priorité absolue sur la voie d'une Union politique. Mais la crise de l'économie réelle s'en est trouvée tellement aggravée dans les GIPSI que l'augmentation massive du chômage et la baisse des recettes fiscales font croître les déficits plutôt que de les réduire, confortant ainsi en permanence la méfiance des investisseurs et faisant constamment resurgir le risque de faillite de l'Etat.

L'autre raison, plus importante, de l'échec des mesures anti-crise est d'avoir ignoré la clause de « non-renflouement » du Traité de Maastricht pour sauver l'euro tout en continuant à interdire le financement des Etats par la création monétaire. En conséquence, les aides pour les fonds de secours devaient et doivent toujours être financées aux frais du contribuable national via des contributions et des garanties qui pèsent sur les budgets nationaux. Le vote de ces contributions ayant fait l'objet d'une opposition politique considérable dans les pays créanciers, les fonds de secours n'ont jamais été suffisamment étoffés ni leurs garanties suffisamment fiables pour rendre vaine toute nouvelle attaque spéculative à l'encontre d'un Etat membre.

Si les concepteurs de la politique de sauvetage de l'euro avaient voulu mettre fin à la crise du crédit de manière rapide et efficace, ils n'auraient pas créé de fonds à impact budgétaire direct, car forcément limités financièrement, mais auraient plutôt annoncé publiquement la mise à contribution des moyens potentiellement illimités de la Banque centrale européenne. Cela pourrait se faire soit en accordant officiellement le statut de banque au MES soit en supprimant officiellement des traités européens l'interdiction de financement des Etats par l'émission de monnaie. Si la BCE était autorisée, dans le cadre de sa politique de stabilité, à mettre des fonds de la banque centrale à disposition des Etats et plus seulement à disposition des banques d'affaires, le risque d'inflation (du à la monnaie scripturale des banques) ne s'en trouverait pas forcément renforcé. Les Etats seraient en revanche beaucoup moins dépendants des attentes et des spéculations des « marchés ». Mais comme cette solution briserait un tabou absolu en l'Allemagne, ce scénario reste au conditionnel et la crise du crédit continuera à s'aggraver dans les GIPSI.

2. L'autre crise des GIPSI : l'effondrement de la demande

La crise bancaire internationale et l'impasse dans laquelle elle a précipité le crédit partout dans le monde ont provoqué une récession économique générale. Les GIPSI ont toutefois été particulièrement frappés du fait de leur dépendance aux importations de capitaux ; en Irlande et en Espagne, l'éclatement de la bulle immobilière a encore aggravé les choses. Comme d'autres, les gouvernements des GIPSI ont tenté de sauver leurs banques et de compenser le recul de la demande privée par des programmes de relance financés par l'emprunt. Mais la crise du crédit les en a empêchés. Enfin, les économies imposées par la politique de sauvetage de l'euro ont abouti au contraire de ce que la tentative de soutien de la demande par des mesures budgétaires était censé provoquer : un recul de la présence de l'Etat dans de nombreux domaines, des baisses de salaires et des licenciements dans le secteur public, ainsi

que l'augmentation des taxes à la consommation ont aggravé la crise et provoqué une explosion du chômage (chez les jeunes en particulier) et du taux de pauvreté dans l'ensemble des GIPSI (voir illustration 2).

Une telle déflation nécessiterait la mise en œuvre de plans « keynésiens » destinés à relancer la demande publique et privée, à stabiliser les systèmes sociaux et à créer des emplois. Mais tant que les stratégies du sauvetage de l'euro se concentreront exclusivement sur la crise du crédit et exigeront en échange de toute aide un nouveau durcissement de la politique d'austérité, il n'y a aucune chance que l'on s'oriente dans cette voie ; et même dans l'hypothèse où les mesures de rigueur imposées par l'Europe seraient assouplies, les fonds nécessaires à la mise en œuvre d'une politique keynésienne susceptible de relancer la demande ne seraient plus disponibles dans les pays en crise. Ils devraient donc être obtenus par transferts intra-européens, avec un risque évident d'aggravation et de prolongement dans le temps du troisième problème des GIPSI.

3. Les déficits de la balance des paiements courants et l'obligation de dévaluation réelle

Dans les GIPSI, la création de l'Union monétaire avait dans un premier temps fait brusquement chuter les taux d'intérêt au niveau des taux allemands. La politique monétaire uniformisée de la BCE avait ensuite pérennisé ce qui aurait dû être un phénomène ponctuel, limité dans le temps, en instaurant durablement des taux d'intérêt réels extrêmement bas, voire négatifs, avec pour corollaire inévitable une augmentation rapide de la demande intérieure financée à crédit et une hausse des importations et des créations d'emplois dans les activités de services locales (et surtout, en Irlande et en Espagne, dans le secteur du bâtiment). Les augmentations de salaires qui ont commencé à apparaître dans les services ont mis en difficulté les producteurs de biens de consommation sur le marché intérieur comme à l'exportation. En Allemagne par contre, les taux d'intérêt trop élevés de la BCE ont eu

exactement l'effet inverse sur l'évolution des salaires.

Avant le début de la crise financière qui allait toucher le monde, les coûts salariaux unitaires, les balances des paiements courants et les taux de change effectifs réels avaient par conséquent déjà évolué dans des directions bien différentes au sein de l'Union monétaire. Au bout du compte, les exportations de l'Allemagne ont été extrêmement favorisées par une sous-évaluation réelle d'environ 20 % tandis que les producteurs des GIPSI ont été pénalisés par une surévaluation réelle du même ordre (illustrations 3-5). Les écarts se sont certes légèrement réduits au cours de la crise actuelle, mais la concurrence entre pays de la zone euro pour attirer les investisseurs est toujours très défavorable aux GIPSI.

Avant la création de l'Union monétaire, de tels écarts n'auraient jamais pu voir le jour ; ils auraient été stoppés en amont par la crise des balances des paiements ou rééquilibrés par l'ajustement des taux de change. Mais la politique inconditionnelle de défense de l'euro exclut toute possibilité de dévaluation nominale. Comme il est par ailleurs impossible d'obliger l'Allemagne à relever ses coûts salariaux unitaires, la seule possibilité de rééquilibrage qui s'offre aux GIPSI est la dévaluation effective – qui exige dans les faits une baisse des salaires nominaux. Mais celle-ci devrait être tellement sévère que même des syndicats extrêmement coopératifs ne pourraient l'accepter spontanément ni la législation l'imposer au secteur privé.

Sous la pression d'un chômage massif, le « marché » a pourtant déjà réduit sensiblement les coûts salariaux unitaires dans les GIPSI. Les « protocoles d'accord » de la Troïka et les « réformes structurelles » auxquelles les GIPSI doivent s'engager pour échapper aux règles de conditionnalité du fonds de sauvetage devraient renforcer cette contrainte. Il s'agit en permanence de renforcer la concurrence salariale entre actifs et chômeurs : via la réduction des salaires minimum et des allocations chômage, l'assouplissement de la protection contre les licenciements et de l'application des conventions collectives, l'autori-

sation des syndicats « maison » ainsi que la déréglementation et la libéralisation généralisées du droit du travail. La logique est celle de la « politique de l'offre » chère à Margaret Thatcher et Ronald Reagan, qui a également marqué certains aspects majeurs des réformes Hartz-IV en Allemagne.

Evidemment, ces réformes ne font qu'aggraver la crise sociale dans les GIPSI. Mais tant que l'Union monétaire sera défendue et qu'on exclura l'ajustement des taux de change, les GIPSI n'auront d'autres solutions que d'abaisser encore leurs coûts salariaux unitaires pour soutenir la concurrence intra-européenne. Si cette condition n'est pas remplie, les investissements – publics ou privés et subventionnés par la puissance publique – ne pourront déclencher de rétablissement durable du secteur privé.

3. Le sauvetage de l'euro : le dilemme de la légitimation

Les trois facettes de la crise de l'euro relèvent donc chacune d'une problématique différente. Les solutions actuellement mises en œuvre pour régler les problèmes de la première et de la troisième dimension de la crise entraînent l'aggravation du problème de sa deuxième dimension, à un point tel que se pose la question de la légitimation de l'intégration européenne.

Si l'on veut surmonter **la crise du crédit** avec des programmes de sauvetage financés par le contribuable allemand, finlandais ou slovaque, les responsables politiques des « pays donateurs » doivent justifier leurs décisions par la mise en place simultanée de mesures d'économies obligatoires, rigoureuses et douloureuses. D'ailleurs, les maîtres à penser de la social-démocratie partagent manifestement cet avis : certes, ils souhaitent que le sauvetage de l'euro se fasse par la communautarisation des dettes souveraines (qui a elle aussi un impact budgétaire direct), mais ils tiennent absolument à ce qu'elle aille de pair avec « un contrôle communautaire strict des budgets nationaux » (cf. Bofinger, Habermas et Nida-Rümelin dans la Frankfurter Allgemeine Zeitung du 4/8/2012).

Autrement dit : la politique d'austérité n'est pas remise en question. Ces trois personnalités souhaitent certes utiliser la crise de l'euro pour faire avancer l'Union politique, mais leur projet aggraverait la catastrophe sociale vécue par les GIPSI comme le fait la politique de sauvetage de l'euro d'Angela Merkel et de Wolfgang Schäuble.

Dans le paysage politique allemand, seule Sahra Wagenknecht (vice-présidente du parti Die Linke - NDT) défend (dans la *Süddeutsche Zeitung* du 20/7/2012) l'idée que la crise du crédit n'est pas due au dérapage du déficit des pays en crise, qu'une discipline budgétaire stricte n'aurait pas pu la prévenir ni ne peut aujourd'hui la régler, et que seul le financement des Etats par la création monétaire permettrait de décourager durablement les attaques spéculatives à l'encontre de pays de la zone euro. Mais lorsqu'on sait qui a émis cette opinion, on peut penser qu'il faudra probablement encore plus de temps aux sociaux-démocrates qu'à Angela Merkel pour accepter cette solution.

Si les responsables politiques européens venaient tout de même à s'y rallier – quitte à s'attirer les protestations de l'Allemagne – la crise du crédit perdrait son caractère apocalyptique. Des pays susceptibles de recourir en cas de besoin à des crédits accordés par une banque centrale à des taux suffisamment bas ne sont plus des cibles intéressantes pour qui aime à parier sur les taux d'intérêt et la faillite des Etats. Les mesures d'austérité pourraient alors être légèrement assouplies dans les GIPSI et la politique nationale regagnerait un peu de marge de manœuvre. En revanche, cette évolution mettrait en lumière le caractère contradictoire des solutions visant à régler les deux autres aspects de la crise de l'euro.

S'il s'agissait uniquement de surmonter la **crise déflationniste de la demande** dans les GIPSI, il faudrait, conformément aux recettes keynésiennes, relever les dépenses de l'Etat et les minima sociaux et abaisser les taxes à la consommation. Mais si la relance de la demande profitait en priorité aux importations, le déficit de la balance des paiements courants augmenterait à nouveau ; et si la pression due au

niveau élevé du chômage diminuait, les salaires nominaux cesseraient de baisser et la dévaluation effective engagée ces dernières années s'arrêterait. Dans l'hypothèse où ils ne parviendraient pas à relever leur **faible niveau de compétitivité**, les GIPSI seraient condamnés, dans le cadre de l'Union monétaire, à une longue stagnation, à la pauvreté, à l'émigration et à une dépendance durable vis-à-vis des transferts venus de l'extérieur.

Autrement dit : tant que l'Union monétaire restera ce qu'elle est aujourd'hui, il n'y aura pas de solution claire et satisfaisante à la crise de l'euro. Une intégration européenne plus rapide et plus profonde, axée sur l'« Union politique », ne pourrait rien y changer non plus. On peut débattre du fait qu'une Union politique (de quelle nature au juste?), si elle avait existé avant l'Union monétaire, aurait ou non permis d'éviter la crise de l'euro. Mais rien n'indique que cette crise pourrait être surmontée ou plus facilement combattue a posteriori par des initiatives en faveur d'un élargissement des compétences de l'UE et d'une meilleure légitimation politique de ses institutions. L'Etat italien, pourtant politiquement intégré, n'a pas été en mesure de stopper le déclin économique et social du Mezzogiorno, pas plus que les responsables politiques allemands n'ont pu, après l'unification et les erreurs commises en matière de taux de change, empêcher la désindustrialisation et le dépeuplement de vastes territoires d'Allemagne de l'Est. S'agissant de la crise de l'euro, ce serait donc une erreur d'espérer que la création de l'Union politique améliorerait les choses. A l'inverse, mettre en avant les conflits Nord-Sud potentiellement virulents et les solutions de compromis insuffisantes de la politique de sauvetage de l'euro menacerait sérieusement les chances de progresser d'un commun accord sur la voie de l'intégration politique.

C'est donc dans le cadre des structures institutionnelles existantes que des solutions doivent être trouvées à la triple crise de l'euro, ce que l'obsession actuelle des diktats pro-austérité ne permettra pas de faire. Or, même si la crise du crédit perdait de son acuité grâce à l'intervention de la BCE, lutter simultanément contre la dé-

pression due à la faiblesse de la demande et le manque de compétitivité oblige à un exercice d'équilibrisme économique et politique extrêmement délicat entre des exigences contraires. En matière économique et social de la dépression du marché intérieur sans pour autant menacer la poursuite de la baisse des coûts salariaux unitaires ou relancer le déficit de la balance des paiements courants. Les fonds publics, gonflés par des transferts en provenance de l'UE, devraient servir à traiter l'urgence sociale et à relancer la demande en services produits localement et non en produits d'importation. En matière politique, il est nécessaire de favoriser les bénéfices des entreprises tout en développant une politique sociale soucieuse de limiter strictement toute augmentation du coût du travail. Ce n'est pas en transférant des éléments de souveraineté aux instances européennes – Commission, Parlement, ou Conseil ECOFIN – que l'on parviendra à trouver cet équilibre précaire face à des situations aussi diverses que celles de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne ou de l'Italie – et encore moins à le légitimer dans la communication politique à l'égard des citoyens. Des solutions efficaces ne peuvent être trouvées qu'en tenant compte des données économiques, institutionnelles, sociales et politiques propres à chacun des pays concernés, de même qu'elles ne peuvent être justifiées et défendues que par des gouvernements démocratiques et responsables qui s'adressent à leur population. Il en va de même au niveau politique dans les pays où doivent être définis et légitimés les transferts indispensables à la défense de l'euro.

Baucoup de choses laissent à penser que ces exercices d'équilibrisme sont voués à l'échec. Cet échec, s'il se réalise, ne découlera pas d'un trop faible abandon de souveraineté aux instances européennes, mais des problèmes politiquement ingérables hérités de la sur-intégration économique, sociale, institutionnelle et politique entre des Etats bien trop hétérogènes réunis au sein d'une Union monétaire. Au lieu de discuter de la poursuite de l'éviction du pouvoir politique et de la mise sous tutelle des citoyens au sein des Etats membres,

les défenseurs de l'intégration européenne et de la démocratie en Europe feraient mieux, face aux conséquences de la crise

de l'euro, de se demander comment revenir sur cette funeste décision.

Illustration 1 : L'endettement national en pourcentage du PIB

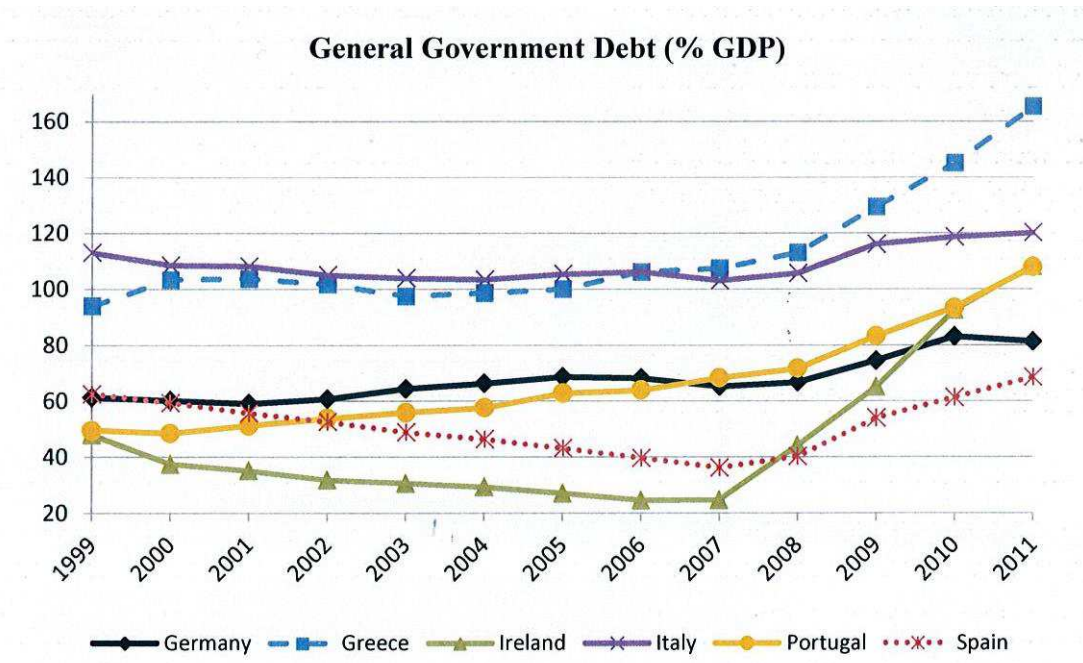


Illustration 2 : Le chômage

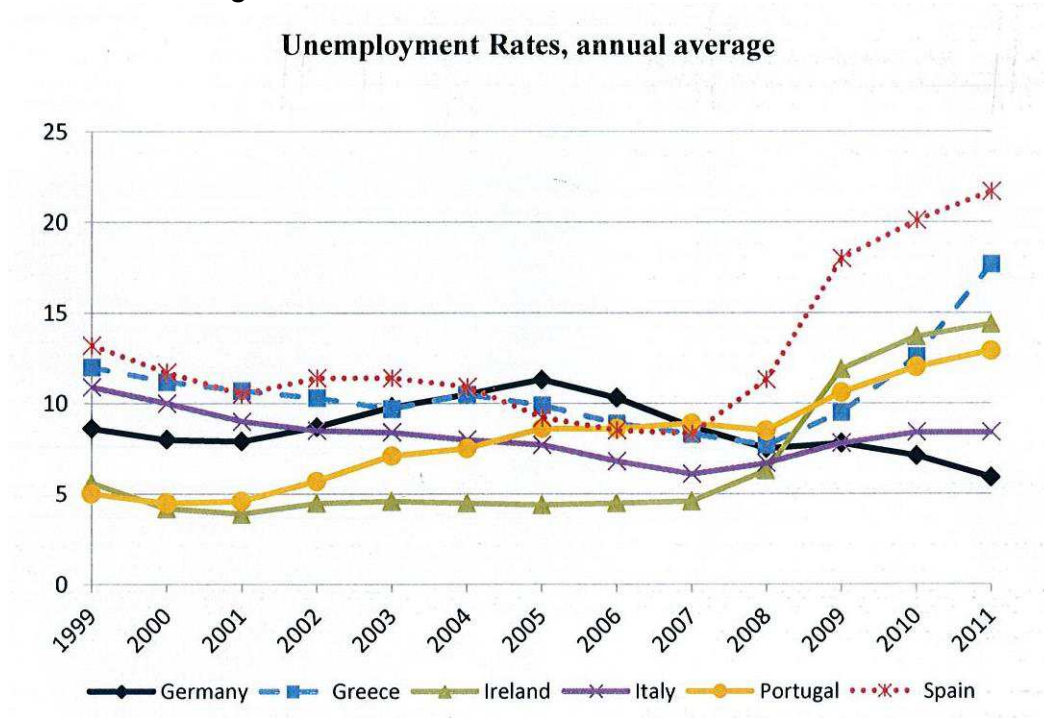


Illustration 3 : Coûts salariaux unitaires : indice 1999 = 100

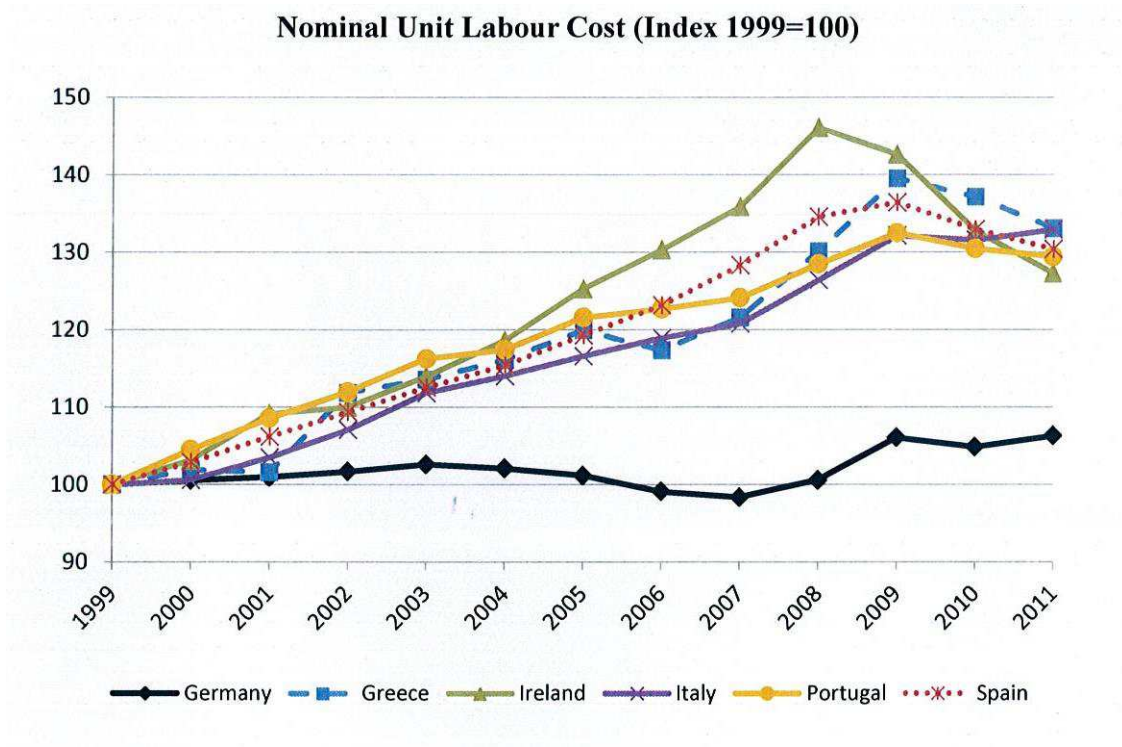


Illustration 4 : Les balances des paiements courants en pourcentage du PIB

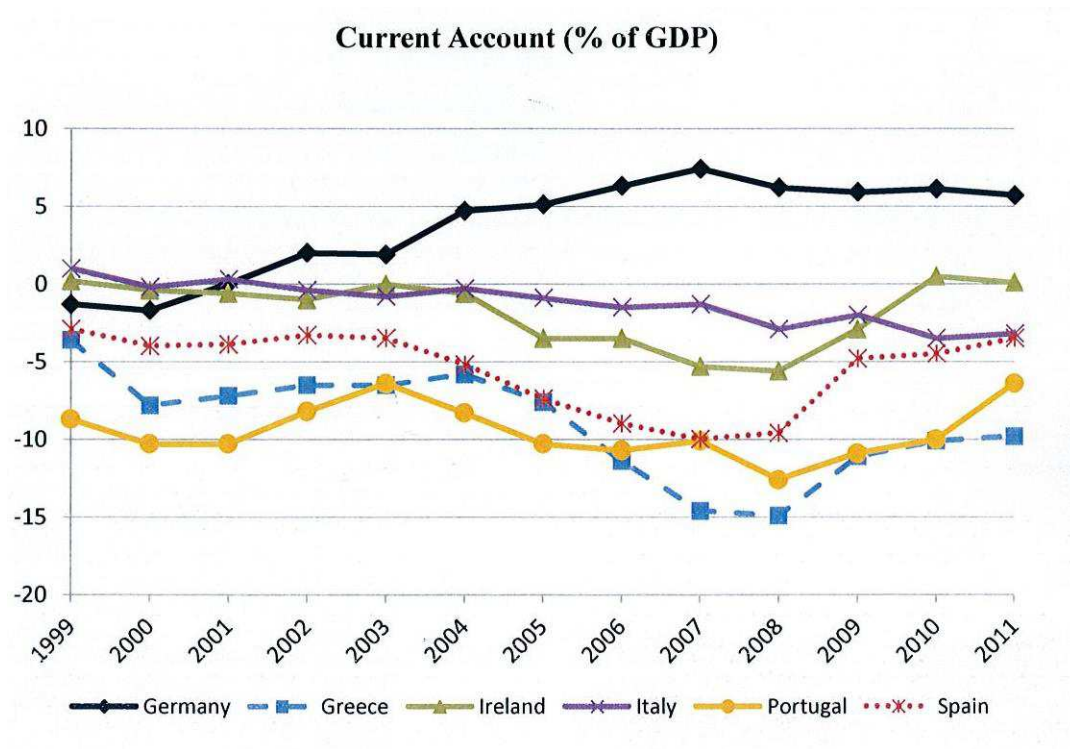
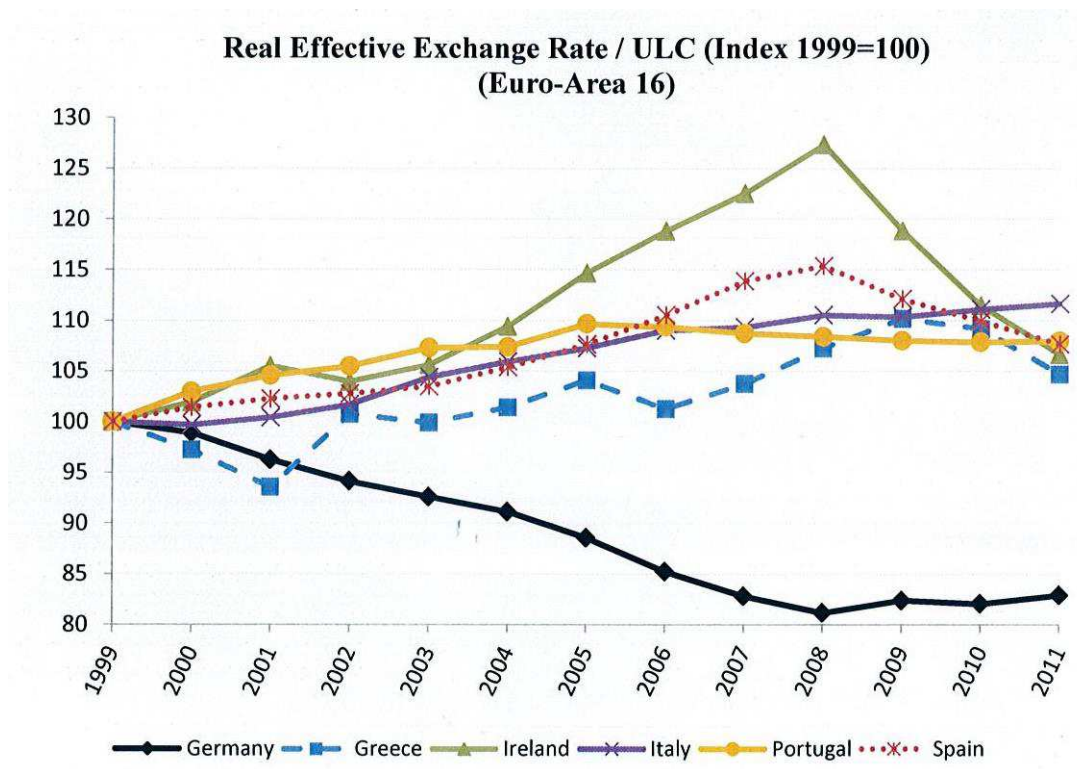


Illustration 5 : Taux de change réels effectifs à l'intérieur de la zone euro : indice 1999 = 100



L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES

Responsable de la publication :
Peter Gey, directeur du bureau parisien de la FES

Autres articles de la FES Paris à télécharger sur le site <http://www.fesparis.org/publications.php>

Notre responsabilité ne s'arrête pas aux frontières de l'Union européenne

Plaidoyer pour plus d'engagement de l'Union européenne sur ses politiques d'élargissement et de voisinage

Par Dietmar Nietan, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Markus Meckel, Karsten D. Voigt, Katharina Abels, Olaf Böhnke, Stefan Dehnert, Robert Ernecker, Sascha Götz, Kai-Olaf Lang, Nadja Pohlmann, Klaus Suchanek, juin 2013

Penser l'énergie à l'échelle européenne

Oliver Geden, mai 2013

Les écotaxes en Europe

Alfred Pfaller, mars 2013