



MADARIAGA
COLLEGE OF EUROPE
FOUNDATION

EIN SUMMER UNIVERSITY – PPE, Bucarest

21-23 septembre 2011

La réponse à la crise : modèle social et union politique

Par Pierre Defraigne

Directeur exécutif de la Fondation Madariaga-Collège d'Europe
Directeur Général Honoraire à la Commission européenne

Un mot sur l'eurozone

En guise d'introduction, un mot d'abord et un mot seulement sur la crise de l'eurozone qui n'est pas notre propos de ce matin, mais qui occupe tous les esprits et surtout dont l'issue commande le long terme sur lequel nous avons à réfléchir.

En premier lieu, je salue les avancées sur le mécanisme de stabilisation et sur la gouvernance réalisées par le Conseil Européen sous l'impulsion du trio Van Rompuy, Sarkozy et Merkel et sur lesquelles le Parlement a mis sa marque même si cela a été, il est vrai, toujours trop peu et trop tard et seulement sous la pression des marchés. Je saluerai aussi les efforts extrêmes consentis par le peuple grec, par les citoyens portugais et irlandais pour arracher leurs pays respectifs au surendettement. Leur résilience commande en définitive le succès de l'entreprise.

Ensuite il me semble que nous devons être plus que jamais reconnaissants au trio Delors, Kohl et Mitterrand de nous avoir donné avec l'euro un outil qui va nous permettre si nous le renforçons à temps, de mieux aborder et traverser la crise économique sans précédent dans laquelle l'UE est entrée. Grâce à eux nous sommes condamnés à la fuite en avant, car le coût pour l'Europe de renoncer aujourd'hui à l'euro l'emporte infiniment sur le coût de l'absence d'euro avant 1999.

Enfin je risquerai trois propositions simples sur l'euro : en premier lieu, l'unité de la monnaie commande l'unité de la dette publique: il faut des eurobonds sans quoi la pression centrifuge des marchés l'emportera toujours. En second lieu, ces eurobonds doivent être garantis par une discipline budgétaire sans faille, condition de la confiance entre Etats-membres et par un budget de l'eurozone alimenté par des ressources propres, seule assurance contre une décote par les agences de notation. En troisième lieu, l'échange de dettes nationales incertaines contre de la dette européenne solide, implique un sacrifice de la part des investisseurs, car il ne serait pas juste, ni très efficace d'engager la lutte pour l'emploi avec un surendettement excessif des Etats. Des 'haircuts' significatifs imposés au secteur privé sont dans l'intérêt général.

Venons-en maintenant à une perspective à moyen terme.

Le bilan biaisé de l'UE

Sur les deux dernières décennies l'UE a marqué deux succès majeurs : l'euro et l'élargissement. Mais elle a échoué sur la cohésion sociale . Dans le nouveau contexte de la globalisation, elle n'a en effet pas réussi à préserver son modèle social ou plutôt les modèles sociaux nationaux qui, à l'exception des nouveaux Etats-Membres, n'ont cessé de se détériorer insidieusement depuis vingt ans avec un chômage trop élevé, des inégalités croissantes, un endettement public excessif et une fiscalité injuste et inefficace. Fait nouveau, les inégalités bloquent la mobilité sociale créant une frustration pour la masse des jeunes, y compris de la classe moyenne. La défiance vis-à-vis des élites européennes – politiques, technocratiques et milieux des affaires –s'installe. Du coup, le populisme gagne du terrain en Europe et le nationalisme est de retour, faisant présager une montée du protectionnisme interne et externe. D'économique et financière, la crise devient sociale et politique. L'UE y joue sa légitimité et son unité. Par ailleurs, son crédit dans le monde est sérieusement remis en question notamment aux yeux des Etats-Unis et de la Chine à cause de la crise de l'euro.

En réalité l'Europe, à la suite des Etats-Unis, est confrontée à une crise systémique du capitalisme occidental dont le premier effet est de creuser encore l'écart entre le bloc transatlantique et les pays émergents entraînés par la Chine, et ainsi de hâter le processus de déclin économique relatif de l'Europe provoqué par le vieillissement, le déficit d'innovation et par la montée en

puissance de l'Asie. Cette crise systémique aurait pu être évitée si la démocratie avait bien fonctionné aux Etats-Unis et en Europe.

Les trois signes d'une crise systémique

A quoi reconnaît-on une crise systémique ? A trois symptômes : l'épuisement de la dynamique de croissance, l'impuissance de la politique économique classique à relancer l'activité et la recherche, sous le coup de la nécessité, de réponses ad hoc en rupture avec les principes normaux de gouvernance du système.

1. L'impasse de la croissance à tout prix

Depuis trente ans, l'Amérique et l'Europe ont misé sur la croissance en faisant fi des inégalités croissantes et en poussant à l'endettement. La crise de 2008 est le produit ultime de cette longue dérive du système aujourd'hui au bord de sa seconde récession en trois ans.

Pourtant la croissance à tout prix était censée profiter à tous, en vertu de l'effet de « ruissellement » ou trickle down. Elle devait éviter les conflits sur la répartition du revenu et de la richesse malgré la forte concentration de celle-ci. Cette croissance était fondée sur la libéralisation, en soi souvent une bonne chose, mais doublée d'une dérégulation excessive et d'une privatisation à tout va. Elle a été soutenue par une politique monétaire d'autant plus accommodante que l'inflation courante était contenue par les importations à bas prix en provenance de la Chine et par la faible progression des salaires assujettie à la norme de compétitivité. En revanche l'inflation des actifs a été encouragée et a nourri l'instabilité financière. Cette doctrine de croissance, inspirée du néo-libéralisme anglo-saxon, une forme dévoyée du libéralisme classique, s'est avérée un leurre. Mais elle a, paradoxalement, conduit aussi les USA et certains Etats de l'UE à s'écarter de l'orthodoxie financière : soucieux d'alléger les taxes sur les revenus les plus élevés pour « libérer l'initiative », ils n'ont pas réussi en contrepartie à maîtriser les dépenses publiques, notamment en Europe les transferts sociaux destinés à compenser la baisse relative des revenus moyens et faibles et, dans le cas des Etats-Unis, les dépenses militaires. En fait la mauvaise tenue des finances publiques et l'endettement structurel de nombreux Etats, sont les symptômes de dysfonctions sévères de la démocratie occidentale : l'impossibilité de réaliser

un consensus sur des arbitrages budgétaires est le signe d'un conflit non résolu sur la répartition de la valeur ajoutée.

Résultat : depuis deux décennies, la croissance à long terme n'a cessé de se dégrader dans l'UE-15 tandis que le chômage et les inégalités, ainsi que l'endettement des ménages, des institutions financières et des Etats, n'ont cessé d'augmenter. La crise financière n'est donc pas la cause première de la récession, elle a agi comme le révélateur et le catalyseur d'un modèle de croissance à bout de course. Ce qui attend désormais l'Europe, c'est au mieux, une décennie de croissance très faible, au pire un scénario déflationniste à la japonaise. Dans ce contexte certains Etats s'en sortiront mieux que d'autres, probablement selon un clivage Nord-Sud : Allemagne et pays nordiques d'un côté et les autres pays de l'autre. Reste une incertitude pour la France toujours capable d'un sursaut et aidée par sa démographie, mais recourant peut-être à un volontarisme industriel, au demeurant non sans danger pour l'unité du marché intérieur et pour son ouverture. Un tel clivage ferait de l'Europe une grande Italie avec sa Lombardie prospère et son Mezzogiorno à la traîne.

Le mal est profond, car l'Allemagne présentée trop hâtivement comme modèle à imiter, est avantagée par sa position historique exceptionnelle très avantageuse dans la division internationale du travail. Son haut niveau d'emploi a été aussi obtenu par une forte différenciation des salaires, qui aboutit à la multiplication d'emplois précaires et insuffisamment rémunérés – les working poor. En réalité, l'eurozone est très hétérogène, non seulement par le fait de politiques budgétaires et/ou salariales divergentes au sein de l'eurozone, mais plus fondamentalement par l'hétérogénéité des structures industrielles des Etats-membres que l'intégration passive par le marché n'a pas réussi à intégrer suffisamment.

2. Une politique économique inopérante

Les outils classiques de la politique économique ne répondent plus. D'un côté la politique de l'offre axée sur les gains de productivité, impliquerait aujourd'hui de hauts niveaux d'investissement matériel et immatériel qui ne se font pas à cause de la crise, ce qui compromet par là le potentiel de croissance à long terme de l'UE. De l'autre la politique de soutien de la demande globale est impuissante à compenser l'inhibition des entreprises à investir, la propension des ménages à accroître leur épargne de précaution des ménages

ainsi que l'effet de richesse négatif provoqué par l'ajustement brutal des bourses. Tout d'abord la politique monétaire avec un taux directeur de la BCE à 1.5% et avec des taux zéro aux Etats-Unis et au Japon, se rapproche dangereusement « du piège à liquidité » qui voit entreprises et ménages thésauriser plutôt qu'investir. Ensuite la politique budgétaire sera pour longtemps déflationniste : la diminution de l'endettement public relatif a un coût en termes de croissance surtout lorsque, comme aujourd'hui en Grèce, le PIB décroît plus vite que la dette en raison de la contraction brutale du déficit. Enfin la politique du taux de change, est inappropriée sauf à entrer dans une guerre des monnaies qui prendrait un dangereux tour protectionniste. Or le maintien de l'ouverture des marchés est un must pour la prospérité et la stabilité du monde.

3. Des politiques hétérodoxes

Dès lors que le marché ne répond plus aux politiques classiques, la puissance publique explore des voies nouvelles de plus en plus hétérodoxes par rapport aux deux principes fondamentaux de l'économie de marché : la responsabilité patrimoniale des entreprises et des ménages et le danger des concentrations excessives.

- a) La crise financière a conduit à des nationalisations et à une forte socialisation des pertes des banques au nom du « too big to fail » (trop gros pour faire faillite) ainsi qu'à d'importantes aides sectorielles (primes à la casse pour l'industrie automobile) ainsi qu'à une orientation des crédits bancaires. Ainsi notre système multiplie les cas d'aléa moral (moral hazard) constitutifs de distorsion de concurrence, surtout vis-à-vis des PME. La crise financière a par ailleurs conduit à l'augmentation des dettes publiques et à une concentration excessive du secteur bancaire néanmoins plus fragile que jamais et donc, en soi un nouveau risque systémique que nos Etats endettés ne pourront plus gérer.
- b) La politique monétaire est sortie de son périmètre traditionnel en faisant du « quantitative easing » sur une grande échelle avec pour conséquence l'afflux de liquidités dans le marché international au risque de nourrir des bulles – bourses, immobilier – dans les pays émergents ou dans les valeurs refuges – franc suisse et or – quitte à forcer dans ces pays des mesures de contrôle des capitaux. Ce qui va aussi contre la logique libérale.

c) La politique des rachats d'obligations d'Etats fragiles de l'eurozone – Italie, Espagne – par la BCE a amené celle-ci – « une agence indépendante » – à négocier officieusement des programmes de restructuration pour décharger le FESF, mais aussi le court-circuiter.

L'Europe confrontée au bilan désastreux du néo-libéralisme, n'a ni diagnostic sérieux, ni doctrine de rechange. Ce n'est pas le moindre danger de la crise en cours. Faute d'avoir anticipé et d'avoir osé sortir du discours dominant, l'UE est prise au dépourvu et l'Eurozone est condamnée à trouver sous la pression des marchés financiers des réponses ad hoc qui pourtant ne corrigent pas les incohérences institutionnelles des Traités. Le plus urgent pour l'Europe est de sauver l'eurozone, désormais le socle fragile de l'UE-27. Mais elle doit veiller à ne pas sauver l'eurozone au prix du modèle social. La politique des petits pas sous la pression des marchés est imposée par le caractère intergouvernemental de la gouvernance actuelle de l'eurozone. Elle risque, faute de vision, de déboucher dans une crise sociale sans précédent dont les plans d'austérité en vigueur dans la périphérie Sud de l'eurozone, ne sont, malgré leur dureté que des signes avant-coureurs.

C'est donc sur une perspective à moyen terme que j'entends centrer mes propositions de réponse à la crise. Elles tournent autour de la réconciliation de l'euro et du modèle social. Je traiterai d'abord des orientations et ensuite des réformes institutionnelles, celles-là justifiant celles-ci.

I. Des directions politiques nouvelles : le recentrage sur l'emploi

La 'non-croissance subie' nous oblige à imaginer des politiques en-dehors de la boîte à outils et de les assujettir à une priorité centrale : l'emploi, clé du modèle social et de l'ouverture du marché européen. Il s'agit de repenser les politiques sociales autour du travail – éducation, santé, emploi – en termes d'incitants et d'évaluation des résultats, de renforcer l'environnement du marché du travail et de créer des sources d'emplois.

L'établissement d'un environnement favorable à la création d'emplois et à la réduction du chômage dans un contexte de croissance lente voire de récession, va exiger des actions concrètes au niveau européen :

1. D'abord une stratégie proprement européenne de recherche et d'innovation, clé de la productivité à long terme, qui fasse de l'Europe, le continent leader en matière de bonne gestion de l'environnement et du vieillissement, les deux principaux défis économiques des sociétés avancées ;
2. Une politique de réindustrialisation axée sur l'achèvement du marché unique, et un resserrement de la régulation au niveau communautaire pour les secteurs de l'énergie, des telecoms et de la finance, ensuite sur la production environnementale et enfin sur la relocalisation d'activités que le changement attendu du modèle chinois et l'internalisation des coûts environnementaux dans les transports vont rendre possible.
3. Une exploitation au niveau de l'UE du potentiel de croissance des industries de souveraineté , notamment défense et énergie ;
4. Ensuite une restructuration du secteur financier surdimensionné et sous-capitalisé et qui de ce fait contribue moins à la croissance qu'il ne génère de l'instabilité et n'aggrave les inégalités, de manière à réduire son prélèvement sur l'économie réelle.
5. La remise en chantier de la gouvernance d'entreprise pour favoriser le long-terme, stabiliser l'actionnariat, réduire la tension salariale et donner un caractère coercitif à la stratégie sociale et environnementale de l'entreprise.
6. Le rééquilibrage de la charge de l'impôt entre capital et travail pour diminuer le coût de ce dernier, entre petits et hauts revenus pour assurer une progressivité effective, et entre PME et firmes transnationales, en jouant sur l'harmonisation interne à la zone euro et sur l'éradication des paradis fiscaux au sein de l'UE et la surveillance des places offshore grâce à la taxe Tobin utilisée comme « marker » des flux financiers, plutôt que comme source de revenus.
7. Le progrès vers une agriculture verte et propre, libérée de la surmécanisation, de la dépense énergétique excessive et du surendettement de manière à améliorer la qualité alimentaire, la soutenabilité environnementale et la création d'emplois, en passant d'une agriculture trop intensive en capital à une agriculture plus intensive en travail.

II. De nouvelles institutions : la triple souveraineté de l'eurozone

L'effort doit porter sur l'élimination de deux incohérences institutionnelles de l'eurozone: d'un côté le divorce entre fédéralisme monétaire et intergouvernementalisme budgétaire ; de l'autre entre la politique macro-et micro-économique de l'eurozone et le modèle social.

L'eurozone est en effet bien plus qu'une zone monétaire. Elle doit être un espace politique parce qu'elle renvoie à une communauté de destin. Car la monnaie résume tout l'économique et tout le social de l'eurozone. Il n'y a donc pas de monnaie commune viable sans union politique. L'eurozone doit aller au-delà de l'émulation entre Etats-Membres pour y substituer les synergies, voire des politiques communes dans des secteurs comme la recherche, l'innovation, l'industrie, l'environnement et l'énergie. L'échec de la Stratégie de Lisbonne a montré les limites de l'émulation qui verse dans la concurrence déloyale, notamment en matière fiscale et sociale, et de la méthode ouverte de coordination.

Un dispositif institutionnel plus robuste est indispensable. Il faut donc :

- a) Doter l'eurozone d'une triple souveraineté : monétaire, fiscale et financière. La souveraineté monétaire est acquise. En revanche le marché unique et la monnaie unique en facilitant la mobilité du capital financier et des entreprises, ont aussi facilité la concurrence fiscale entre les Etats-Membres, source de distorsion de concurrence et de déperdition de bases fiscales des grands Etats-Membres soumis aux comportements de passagers clandestins de certains partenaires. La seule manière de rétablir une fiscalité efficace et équitable sur les facteurs mobiles est de la centraliser ou à tout le moins de l'harmoniser. La crise de la dette rend désormais cette harmonisation incontournable au sein de l'eurozone, par le moyen de la coopération renforcée. Pour ce qui

est de la régulation financière, elle aussi ne peut plus être décentralisée dès lors que la BCE exerce la surveillance macro-prudentielle et agit comme prêteuse en dernier ressort. En particulier les banques systémiques doivent être surveillées, et en cas de risque d'insolvabilité, être sauvées par le niveau de puissance publique appropriée qui est forcément centralisé. Les trois autorités de régulation et de supervision – banques, assurances, titres – doivent être fédérales dans une eurozone intégrée.

- b) L'eurozone doit aussi disposer d'un budget à elle alimenté par des ressources propres notamment comme outil d'une solidarité via les eurobonds et d'une stricte discipline en matière de déficits publics..
- c) Une union politique au service d'une communauté de destin implique qu'elle englobe non seulement la monnaie, mais aussi la défense qui constitue l'autre face de cette communauté de destin. La défense commune est en effet complémentaire de la monnaie parce qu'elle est la condition d'une politique étrangère autonome, y compris dans l'ordre de la politique économique et monétaire notamment par rapport aux autres grands partenaires. En outre, la défense est un puissant outil de politique industrielle orientée à la fois vers l'innovation dans les technologies duales et vers la convergence et l'intégration des structures industrielles. En réalité l'eurozone doit être considérée comme un noyau polyvalent de l'UE-27. Peu importe à ce stade que le Royaume-Uni n'en soit pas. Il rejoindra plus tard. En revanche rien n'interdit à la Pologne d'être ici un partenaire à part entière même si elle n'est pas encore membre de l'Euro.
- d) Réconcilier le caractère fédéral de gouvernance de l'eurozone avec l'EU-27, en particulier le Conseil européen de l'eurozone à 17 avec la co-décision à 27 pose un problème institutionnel complexe. De la même façon, le décalage entre EU-27 et eurozone-17 ne doit pas devenir un découplage : les avancées en matière de taxation et de régulation financière impliquent des règles ad hoc très robustes pour contrer la fuite des capitaux entre noyau et périphérie.

Conclusion

La crise systémique du capitalisme de marché occidental aurait pu être évitée si la démocratie avait mis en place à temps les contre-pouvoirs nécessaires à la maîtrise du capitalisme de marché en phase de globalisation. La démocratie doit reprendre la main qu'elle a indument et imprudemment laissée aux forces de marché. La sortie de cette crise systémique va donc appeler en Europe des ruptures de politiques et le franchissement de seuils nouveaux d'intégration.

L'eurozone est aujourd'hui dans l'UE-27 le niveau le plus pertinent pour rééquilibrer le marché et le politique. Mais une nouvelle avancée d'intégration politique pose immédiatement le problème de la légitimité démocratique. Le Parlement européen fournit le cadre de cette légitimité par la co-décision, l'élection directe et la structuration des forces politiques selon des axes doctrinaux. Sur ce dernier point, la constitution des groupes politiques sur une base idéologique forte qui transcende véritablement les allégeances nationales reste encore hypothétique. Les groupes politiques apparaissent en effet encore beaucoup trop comme des agrégats de forces nationales, d'où le caractère composite des grands groupes. La dénomination Centre-Droit utilisée par le PPE est à cet égard révélatrice, et avouons-le, d'une pauvreté conceptuelle navrante. Mais le contenu politique de plus en plus vaste et profond des compétences qui va échoir à l'Europe à la suite de la crise systémique, va forcer une cristallisation plus solide des groupes politiques autour de visions philosophiques concurrentes plus profondes d'un projet de société européen qui seul peut donner du sens à l'intégration. C'est sur cette confrontation des projets et sur le débat sur le sens que se construiront une identité et un démos européen. La crise et la recherche de solutions fourniront le creuset de cette identité et de ce démos.

