

Pouvons-nous définir un « New Deal » européen pour le xxi^{e} siècle ? *

Jacques Rigaudiat

Économiste, Fondation Copernic, France

Pouvons-nous définir un « New Deal » pour nos pays de l'Union européenne qui font face à une crise profonde ? Et, surtout – car telle me semble bien être la question qui nous est de façon subliminale posée –, avec quelle utilité pratique ? En quoi, en effet, au-delà des jeux intellectuels, des mesures pensées au premier tiers du xx^{e} siècle pour les États-Unis pourraient-elles nous aider à la surmonter « par le haut », c'est-à-dire en donnant à nos concitoyens sinon l'assurance du moins la perspective d'un avenir meilleur ?

À vrai dire, je crois que nous le pouvons et, plus encore, que nous le devons.

Aussi, mon intervention visera-t-elle à préciser les principaux traits qui caractérisent la situation présente et les raisons qui permettent de la penser en homologie à celle à laquelle Roosevelt s'est trouvé confronté. Je m'efforcerai, ensuite, d'identifier les principales conséquences concrètes que l'on pourrait en tirer.

1. Le risque d'éclatement de la zone européenne

La situation que nous connaissons n'a guère, sinon pas, de précédent connu. Les institutions de l'Union sont en panne, certains diraient en catalepsie, face à des événements qu'aucun de leurs dirigeants n'a ni, hier, anticipés, ni ne sait, aujourd'hui, surmonter. Quant à la zone euro, elle est tout simplement menacée d'éclatement. « Ce soir on improvise... », ce titre d'une pièce de

Pirandello pourrait hélas servir de devise à une Union européenne en difficulté. Du temps a donc été gagné, notamment, en ce début 2012, du fait des deux tirages de LTRO (1 000 milliards d'euros au total !) accordés en décembre puis février aux banques par la BCE ; mais rien n'est réglé, les problèmes ont simplement été poussés en avant.

Si le cœur du cœur de l'Union – la zone euro, l'ensemble des 17 économies les plus puissantes qui se sont rassemblées autour d'une monnaie commune –, est en difficulté, c'est que celle-ci est un maillon faible dans le concert des puissances et la guerre des monnaies qui se jouent aujourd'hui.

Car ce n'est pas tant le niveau de la dette qui fait la différence. Les États-Unis, on le sait, ont un niveau d'endettement de 100 % de leur PIB et un déficit public pharamineux de 8,5 %. Parce que objectivement elle l'est, leur situation devrait être critique et comme telle sanctionnée par « les marchés » ; or, elle ne l'est pas, du moins pas encore. De même en va-t-il du Japon, touché par une maladie de langueur économique depuis plus d'une décennie et qui a atteint le niveau d'endettement record de 200 % de son PIB. En attendant la montée en puissance annoncée du Yuan, la monnaie chinoise, et plus généralement des monnaies des pays émergents, quarante années après la suspension de sa convertibilité et donc la fin du système monétaire international de Bretton Woods, le dollar pourtant, malgré tout, demeure la monnaie de référence et le Yen une référence forte.

Pourquoi donc alors ces attaques à répétition sur certains pays de la zone euro ? C'est qu'elle est un maillon faible. Pour les marchés financiers, il y a – si l'on ose dire – toujours du bon à en attendre. Ne serait-ce que par sa faiblesse : toujours trop peu, toujours trop tard. Or, ne pas casser les reins à la spéculation, c'est l'encourager. L'exemple grec le démontre, hélas, à l'envi : après que l'on a décrété que, non, il n'était pas nécessaire d'effacer quelque partie que ce soit de la dette et que des mesures de rigueur y suffiraient, il a bien fallu, un an après, se rendre à ce qui depuis l'origine était l'évidence. En effaçant 21 % au début de l'été 2011, puis 50 % en septembre, finalement il faudra constater une décote de 53,5 %... entre temps le PIB grec aura reculé de 18 % !

Cette faiblesse, elle lui est constitutive car c'est elle-même qui l'a organisée, ne serait-ce qu'à travers le désarmement fiscal qui fait rage en Europe depuis Maastricht. Livrée à tous les vents de la concurrence libre et non faussée, ayant renoncé à tout contrôle sur la circulation des capitaux, la zone euro est en conséquence totalement soumise aux choix des marchés et à un « concours de beauté » qui pour l'essentiel se résume à être « business friendly », toute protection étant désormais un handicap dans la compétition pour « l'attractivité des territoires ». Le résultat, c'est, entre autres, l'abdication fiscale que tous nous connaissons depuis la fin des années 1990 : des pertes considérables de recettes pour l'État, et donc tout à la fois des déficits publics et de la dette – on

considère généralement que cela explique environ le quart de la dette française, soit un peu plus de 20 points de PIB – et une pression à la baisse sur les dépenses... C'est aussi, de ce fait, une fiscalité qui vise à épargner les entreprises¹ et les revenus les plus élevés, bref une fiscalité de moins en moins redistributive ; ce qui, bien sûr, redouble l'explosion des inégalités.

Enfin, alors même qu'elle est livrée aux bienfaits supposés d'une concurrence sans frein ni contrepartie, cette zone est en même temps un espace économique très fortement intégré. Pour les Européens, la mondialisation c'est d'abord, c'est essentiellement, l'Europe. Ainsi, la France, comme d'ailleurs l'ensemble de ses partenaires, réalise-t-elle les 2/3 de son commerce extérieur à l'intérieur de l'UE, l'Allemagne est son premier client et son premier fournisseur, et elle importe presque autant de la Belgique ou de l'Italie que de la Chine ! Cette zone, qui est donc, de fait, économiquement intégrée, n'a pourtant pas de vraie politique d'intégration, le ridicule budget de l'UE ne le permettant pas. Dès lors, la coexistence en son intérieur d'espaces aux politiques hétérogènes et non coordonnées ne peut que conduire à une divergence des parcours. De fait, l'UE à 27, c'est désormais trois sous-ensembles distincts : un « Nord » (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Belgique, Finlande, Luxembourg) économiquement excédentaire, un « Sud » (France, Italie, Espagne, Portugal, Grèce), commercialement déficitaire vis-à-vis du premier² et un « Est » qui s'efforce de tirer le meilleur parti de ces conditions et de ses atouts : une main-d'œuvre à bas salaires et faible protection sociale pour devenir, sinon « l'atelier du monde », du moins celui de l'Europe. Tout cela ne tire guère vers le haut, et ne peut, bien au contraire, qu'aviver les divisions. Au-delà de la divergence des parcours et de la défense des intérêts propres, se profile ainsi le risque de l'éclatement.

Dans cette configuration, ce sont évidemment les économies plus fragiles qui sont attaquées par les marchés et font dès lors office de « cigales » présumées coupables par les économies « fourmis » les plus fortes. À la fin 2011, le triste bilan des purges répétées depuis 2008 est ainsi celui d'une régression qui va de sévère (-18 % en Grèce) à sérieuse (-5 % en Espagne, Portugal et Royaume-Uni) pour ceux qui sont touchés, et fait de la zone un espace de stagnation à tendance dépressive (-1,5 % pour l'ensemble de l'UE ou de la zone euro). « Purger, saigner », les faux remèdes des médecins de Molière sont toujours ceux des libéraux. Il est donc dit que nous mourrons donc en bonne santé !

2. Vers un « New Deal » européen ? Similitudes et différences

La politique de la pensée unique appliquée systématiquement à chacun des États pris séparément d'un ensemble globalement intégré ne peut conduire qu'à prolonger et aggraver la récession d'ensemble qui s'installe. Cet effet

multiplicateur est bien connu et même chiffré : la réduction des déficits conduit à une baisse de la croissance – en France, de 0,5 % à 1,3 % pour un point de PIB de réduction du déficit selon les modèles macroéconomiques –, il se trouve multiplié – d'un facteur compris entre 125 % et 150 %, selon l'OCDE – dès lors que les pays membres mènent simultanément cette politique. La maladie est donc contagieuse !

Hier, la consommation des uns a tiré la croissance des autres. Demain, la situation inévitablement se retournera : l'austérité imposée aux uns exportera leur récession chez les autres. Il en ira de l'Europe comme des animaux malades de la peste selon le fabuliste : cigales ou fourmis, « Ils ne mouraient pas tous, mais tous étaient frappés »...

Autrement dit, et cela vaut pour l'économie comme pour le système financier, le risque européen est désormais systémique. Nos économies sont étroitement interdépendantes et il n'existe pas de solution qui vaille pour un pays seulement. On ne peut s'en sortir que tous ensemble, c'est pourquoi nous avons besoin d'un projet politique commun de sortie de crise, d'un « New Deal » pour l'Europe du *xxi*^e siècle.

Au-delà des divergences évidentes, de lieu comme de temps, quelles similitudes, quelles convergences rapprochent ici et là-bas, aujourd'hui et avant-hier ?

Rappelons l'essentiel : dès le 4 mars 1933, pour faire face à la crise, le Président Roosevelt investi de la veille prend l'initiative d'un plan concerté de relance et de justice sociale connu comme « les 3 R : Relief, Recovery, Reforms » (secours, relance, réformes). S'appuyant sur l'autorité du pouvoir fédéral, la suite prolongera, non sans d'énormes difficultés, cet élan initial jusqu'en 1938.

Or, comme Roosevelt, nous avons aujourd'hui nous aussi l'opportunité politique de modifier à notre tour un partage de la valeur ajoutée, qui s'est profondément déplacé dans tous les pays en faveur du capital au cours des trois dernières décennies et est fondamentalement à l'origine de la crise. L'Europe doit être l'espace d'un réarmement fiscal permettant tout à la fois d'engager un rétablissement de l'équilibre des finances publiques, de financer l'indispensable relance et d'assurer plus de justice sociale. C'est un outil essentiel.

Comme Roosevelt, enfin, nous devons nous attaquer à la finance. On oublie trop fréquemment que le « New Deal » ce ne fut pas simplement un plan keynésien de relance, ce fut aussi – et très tôt, puisque ce fut même le premier texte voté au Congrès – une refonte complète du système financier. Le 9 mars 1933 fut, en effet, promulgué « l'*emergency banking act* », la loi sur les établissements bancaires : abandon du système du « *gold standard* », contrôle des mouvements de capitaux. En juin, c'est le célèbre *Glass-Steagall Act* qui non seulement installe une cloison étanche entre banques de dépôts et banques d'affaires mais s'attaque aussi aux conflits d'intérêts. Ces mesures sont aujourd'hui d'une brûlante actualité et d'une urgente nécessité !

Mais au-delà de ces similitudes, des différences, bien sûr, ne serait-ce que parce que le « New Deal » s'appuyait sur un État.

D'abord, un État unifié par ses instances politiques, unifié dans ses règles de droit et sa condition salariale. La nécessité pour l'Europe de se construire comme espace social homogène ou, à tout le moins, s'inscrivant dans un processus d'harmonisation sociale est une évidence, mais elle reste à imposer. Qu'il s'agisse de salaires – instaurer un salaire minimum dans chaque pays en conformité avec ses standards et ouvrir un agenda de convergence sur le long terme –, de durée du travail ou de protection sociale, l'Europe telle qu'elle est n'éprouve d'autre besoin en la matière que de ne pas s'en préoccuper !

Enfin, un État affirmant et imposant sa volonté. En régulant fermement l'économie : *Agricultural Adjustment Act*, *National Industrial Recovery Act*... Mais aussi, en s'appuyant sur des agences fédérales *ad hoc* créées pour la circonstance : la *Federal Emergency Relief Administration*, ou les agences dédiées à la politique de grands travaux, dont la *Tennessee Valley Authority* est un symbole mondialement connu. Pour tout cela il faut aussi des moyens, un vrai budget, et accepter qu'il puisse être en déficit. Rien de tout cela, bien sûr dans l'Europe de Maastricht et de Lisbonne qui ne lève pas l'impôt et dont le budget 2012 avec 132,7 milliards d'euros de crédits de paiements représente 1,01 % du RNB de la zone !

Cette Europe-là est une puissance économique, puisqu'elle est la première au monde par son PIB, mais, châtrée politiquement, c'est une puissance qui n'est que virtuelle. Vouloir y mener un nouveau « New Deal », c'est assurément vouloir changer d'Europe.

3. Du constat aux propositions

Au-delà de ces quelques indications et points de repère, quelles conclusions tirer de ce rapprochement, à la fois historique et géographique, entre l'Europe d'aujourd'hui et les États Unis du premier tiers du siècle précédent ? « Quelles initiatives pour répondre aux défis immédiats pour la gauche ? », en somme.

D'abord, que ces différences sont des différences majeures et que dans l'immédiat il faudra les surmonter en utilisant pragmatiquement toute la gamme des possibilités, soit :

- En s'appuyant sur l'existant, par exemple en utilisant la BEI pour mener une politique de grands travaux ;
- En créant les lieux *ad hoc* tels qu'ils sont permis par les traités, par exemple des « coopérations renforcées » entre quelques pays ;
- En s'affranchissant purement et simplement des traités, ce qu'autorise le « compromis de Luxembourg » du 25 janvier 1966, dès lors que « des intérêts très importants sont en cause ».

Cela en attendant à terme plus éloigné d'avoir modifié les traités sur les points qui sont indispensables concernant en particulier, s'agissant ici d'action économique et financière :

- Le rôle et les missions de la BCE ;
- Les conditions d'un véritable budget de l'Union.

Politiquement – et non plus économiquement – la situation est, partout en Europe, caractérisée par de forts – et souvent très forts – mouvements sociaux et syndicaux. Ils expriment une indignation générale, la révolte devant une situation intolérable ; ils peuvent certes venir ébranler et parfois mettre à bas les forces au pouvoir. Mais pourtant, en dépit de leur force, ils ne parviennent pas, à ce jour, à modifier réellement l'ordre des choses. Partout en Europe, des mouvements sociaux puissants, mais... impuissants ; tel est bien, en somme, le constat.

Cette absence d'issue politique réelle est criante et elle est générale. La question essentielle est de parvenir à capitaliser ces mouvements ou, plus exactement, de leur permettre de déboucher sur des issues politiques qu'ils ne trouvent pas. Dans ces conditions, notre tâche – celle des militants, syndicaux, associatifs ou intellectuels que nous sommes – est dès lors de contribuer, d'abord à la définition de ces issues, qui ne peuvent qu'être communes et non pas particulières à chaque pays même s'il revient à chacun de les appliquer en fonction de sa situation spécifique ; ensuite, à la construction des convergences politiques européennes qui sont nécessaires. Pour cela, il nous faut, me semble-t-il, nous organiser nous-mêmes et nous constituer en un réseau permettant d'échanger, de débattre et de dégager, puis proposer des réponses communes à ce commun défi auquel tous nous nous trouvons confrontés.

Au-delà donc de cette première rencontre, il me paraît indispensable de nous retrouver à brève échéance pour acter cette perspective et formaliser cette démarche dans la constitution d'un réseau européen qui pourrait se réclamer d'un « New Deal européen du XXI^e siècle ».

Pour avancer dans cette direction, je propose que ce réseau à venir se construise autour des six repères suivants, qui sont autant d'exigences à surmonter pour réaliser la transformation que nous voulons. Par ordre d'urgence, sinon d'importance :

1. *Surmonter la crise de la dette.* L'austérité et la pseudo « règle d'or » sont des réponses qui ne sont ni acceptables ni adaptées ; elles ne peuvent aboutir qu'à une récession généralisée de la région et à un appauvrissement des économies nationales. Ces dettes sont à des niveaux qui ne sont pas supportables ; c'est pourquoi nous croyons à la nécessité de moratoires nationaux généralisés. Nous voulons réexaminer la légitimité des dettes et des conditions de leur gestion.

2. *En finir avec un espace économique et financier dérégulé et ouvert à tous les vents de la « concurrence libre et non faussée ».* Nous voulons reprendre le contrôle de la finance et de la banque pour les mettre au service de l'éco-

nomie réelle, et plus généralement en finir avec la totale liberté de circulation des capitaux.

3. *Engager une nouvelle répartition des richesses, principale cause de cette crise.* En particulier, nous voulons mettre fin au désarmement fiscal, développer une fiscalité juste et garantir des revenus décents.

4. *Engager la nécessaire transition écologique de nos économies.* Le règne de la marchandise aboutit à un pillage de notre planète qui n'est plus soutenable. Nous devons trouver les voies d'une nouvelle forme de développement.

5. *Relancer l'activité socialement utile et l'emploi.* L'économie doit être au service de la satisfaction des besoins sociaux. Nous voulons que l'accès aux biens communs soit ouvert à tous, que les infrastructures de réseau et les services d'utilité collective soient développés, et que le mouvement historique de réduction collective du temps de travail soit poursuivi.

6. Enfin, engager les cinq directions précédentes exige que les institutions de l'Union européenne soient profondément transformées pour permettre de réellement prendre en compte les exigences qu'expriment ses citoyens. C'est pourquoi, nous voulons *une Europe démocratique et citoyenne*. ■

* Intervention au séminaire « The state of the EU crisis, the emergency of alternatives », Bruxelles, 8-9 décembre 2011 (mise en forme le 20 mars 2012).

Notes

- 1) Le Conseil des prélèvements obligatoires, instance officielle dépendant de la Cour des comptes française, relève que de 1995 à 2008 « le taux moyen (de l'impôt sur les sociétés) a diminué de 10 points dans l'Union, passant de 38,1 % en 1995 à 27,4 % en 2008 », dans *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, La documentation française, octobre 2009, p. 95.
- 2) Ainsi, la moitié du déficit extérieur français est-il réalisé avec les autres pays de l'UE. Le déficit spécifique avec la Chine et la facture énergétique suffisant à expliquer le reste.