

ÉCONOMIE

Vive l'austérité ?
Ou place à la
relance ?

Même si l'on ne peut parler de véritable changement de paradigme — les derniers rebondissements de la crise grecque montrant la profondeur des ornières européennes —, force est de constater, depuis quelques mois un infléchissement, dans la façon dont l'Union européenne affronte la crise économique, financière et de l'euro. Après avoir centré la réponse politique à la crise exclusivement sur les programmes d'austérité et les réformes structurelles, un troisième élément vient, encore timidement, se greffer aux deux précédents : la nécessité de promouvoir la relance économique via les investissements. Serions-nous en train de passer d'un rationnel de l'austérité à un rationnel de l'investissement ? Et si oui, pourquoi ? Tentative d'explication.

Avec le soutien de la



« TOUS KEYNÉSIENS »

La crise bancaire et financière de 2007-2008 a eu un double effet sur l'économie et les finances publiques des États membres de l'Union européenne (UE). Elle a provoqué une récession économique, entraînant des mesures de soutien public à l'économie (par exemple la « prime à la casse » pour soutenir l'industrie automobile), une augmentation des dépenses sociales (en particulier l'assurance-chômage) et une diminution des rentrées fiscales. Elle a en outre forcé plusieurs gouvernements à mettre en place des plans de sauvetage d'établissements bancaires dits systémiques afin d'éviter une banqueroute de l'ensemble du secteur financier européen. De septembre 2008 à décembre 2011, les États membres de l'UE se sont, selon le FMI, engagés sur 4,5 mille milliards d'euros pour sauver les banques, dont 1,7 mille milliards d'argent du contribuable effectivement utilisé (injections de capitaux, garanties d'État ...). Une bagatelle de 13 % du PIB européen — en comparaison, les plans de sauvetage grecs ressemblent à un peu d'argent de poche — ! C'est la période où certains chefs d'État et de gouvernement parlent de la nécessité de « refonder le capitalisme »...

Mais le double impact de la crise fait augmenter — exploser, dans certains pays — les déficits publics puis les dettes publiques, largement au-dessus des règles de discipline imposées par le Pacte de stabilité et de croissance (qui plafonne en principe le déficit à 3 % et la dette publique à 60 % du PIB). En Irlande, alors que le budget était quasi à l'équilibre en 2007, il connaît un déficit de... 32 % du PIB en 2010. En Belgique, il passe sur la même période de 0 % à 5,5 %. En Grèce, il monte à 15 %. Même aux États-Unis, il passe de 3,5 % à 12 %¹.

De manière paradoxale, cette situation redonne le pouvoir aux marchés financiers au sein de la zone euro. Vu l'interdiction de refinancement public par la Banque centrale et en l'absence d'une mutualisation (d'une partie) des dettes publiques au niveau européen, il revient au marché, en l'occurrence aux marchés financiers, de fixer les taux de refinancement des dettes pays par pays, au gré de leur sentiment de confiance ou de méfiance envers les politiques menées par les gouvernements — soigneusement jaugés qu'ils sont par les agences de notation, celles-là mêmes qui avaient accordé un triple A aux titres financiers à l'origine de la crise financière. Les

¹ Il est intéressant de noter au passage que si les États-Unis appartenaient à la zone euro, ils seraient en procédure d'infraction aux règles du Pacte de stabilité de manière ininterrompue depuis 2002 (tout comme le Royaume-Uni depuis 2007) ; et la Commission aurait déjà dû leur infliger de lourdes sanctions !

taux grecs, espagnols, portugais, chypriotes, italiens s'envolent, et la crise financière que l'on avait tenté de sortir par la porte à grands frais revient par la fenêtre. Les Européens en sont pour partie responsables : les gouvernements des principaux pays de la zone euro ont toujours refusé de se doter d'instruments de stabilisation économique et de mutualisation des coûts de l'union monétaire. Ne reste donc qu'une solution : l'austérité pour tous. Il faut à tout prix « rassurer les marchés ».

« TOUS NÉOLIBÉRAUX... »

3

Le tournant de l'austérité se produit en 2010. Il accompagne la mise en place progressive des plans de sauvetage en Grèce, en Irlande, au Portugal et à Chypre. Sans entrer dans les détails de ce qui est appelé la nouvelle « gouvernance économique européenne » (les fameux *Six Pack*, *Two Pack*, Pacte Euro+, Pacte budgétaire, etc.), celle-ci se fixe deux objectifs principaux : assainir en urgence les finances publiques des pays de la zone euro, et recommander fortement à ces pays d'adopter des réformes structurelles. De 2010 à 2013, tous les gouvernements serrent la ceinture de leur population. Finis les plans de relance, les dépenses publiques, les investissements... On enterre Keynes. Des trajectoires budgétaires très précises sont imposées aux États membres, avec des objectifs de réduction des déficits et des dettes publiques parfois irréalistes. Le nouvel arsenal de la « gouvernance économique » prévoit des sanctions financières en cas de non-respect de ces trajectoires. Parallèlement, les gouvernements sont appelés à mettre en œuvre des programmes de réformes structurelles. Ces réformes ne visent pas à « refonder le capitalisme », à coordonner les politiques fiscales de la zone euro, à lutter de manière plus déterminée contre la fraude et l'évasion fiscale, ou à se doter d'instruments de stabilisation et de mutualisation pour faire face aux crises ; elles visent presque toutes, de 2010 à 2012, à réduire les prestations sociales, à geler les salaires, à revoir les systèmes d'indexation, à « assouplir » (version employeurs) ou « précariser » (version salariés) le marché du travail, à faciliter les licenciements, à réduire le champ de la négociation collective, à affaiblir le dialogue social, etc. C'est ce que la Commission Barroso nomme alors la « dévaluation sociale », qui vient se substituer aux dévaluations monétaires rendues, par définition, impossibles au sein de la zone euro.

La justification de ces politiques tient en quelques mots apparemment de bon sens : en bons pères de famille, nous ne pouvons léguer à nos petits-enfants des monceaux de dettes publiques ; nous devons rendre l'économie européenne plus performante et compétitive, ce qui nous

sauvera de la crise ; nous devons rassurer les marchés financiers et les investisseurs en leur donnant des perspectives attrayantes de croissance.

Dès 2010, des économistes non seulement européens mais aussi des États-Unis vont mettre en garde contre ces politiques économiques « de bon sens ». L'austérité, disent-ils, vient beaucoup trop tôt – la plupart des économies européennes sont à l'époque toujours chancelantes –, elle est appliquée dans tous les pays simultanément – ce qui ne peut que créer un effondrement de la demande intérieure et donc une récession en double-croix plutôt qu'une relance –, elle est beaucoup trop rigide – les trajectoires budgétaires sont le plus souvent irréalistes. "The boom, not the slump, is the right time for austerity at the Treasury" avait affirmé Keynes en 1937 (la croissance économique, et non la récession, est le bon moment pour l'austérité budgétaire). Il avait raison 73 ans trop tôt, comme allait le démontrer la réalité.

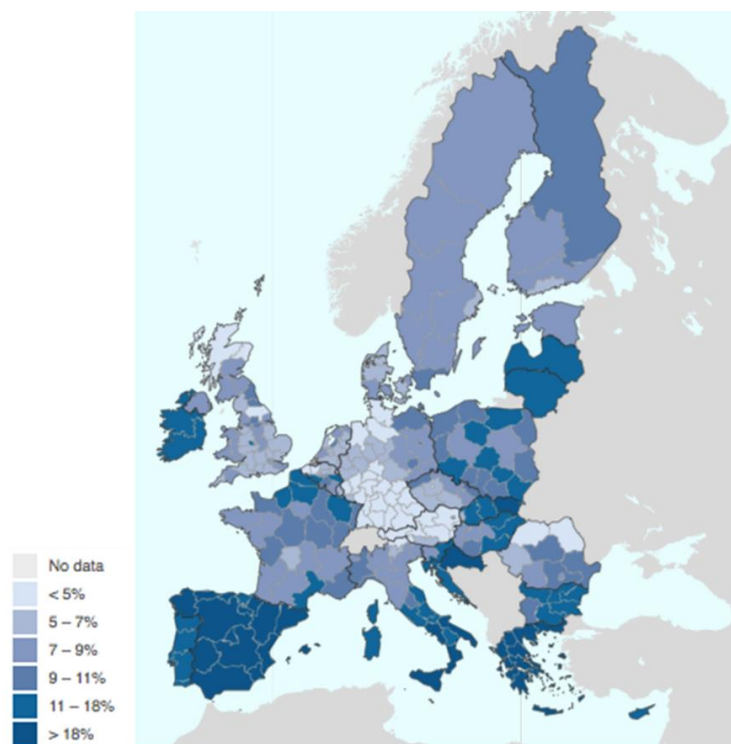
BILAN DU « BON PÈRE DE FAMILLE »

Revenons au bon père de famille. Il fallait, dit-on, se serrer la ceinture pour ne pas reporter sur les générations futures le poids d'un endettement public excessif. Qui s'opposerait à ce noble idéal ? Mais dans la réalité, que s'est-il vraiment produit ? Alors que l'Europe était en train de sortir de la récession en 2010, l'austérité généralisée l'y replonge. Alors que le produit intérieur brut de la zone euro avait chuté une première fois en 2009 à cause de la crise financière, il rechute en 2012 puis en 2013. Résultat : malgré les politiques d'austérité — ou faut-il dire à cause d'elles ? —, la dette publique dans la zone euro se remet à augmenter chaque année. Elle passe de 78,4 % en 2009 à 94,2 % en 2014. Une augmentation de 16 points ! Au passage, il est à noter que la dette publique grecque exprimée en euros baisse entre 2010 (330 milliards d'euros) et 2014 (317 milliards d'euros). Mais du fait de l'effondrement du PIB grec sur cette période, celle-ci passe de 146 % à 177 % du PIB, par le simple effet dénominateur (six années de récession et contraction du PIB de 25 %...). N'aurait-il pas mieux valu que le bon père de famille s'intéresse davantage au dénominateur² ? Sa méthode pour ne pas reporter sur les générations futures le poids de l'endettement a en tout cas échoué.

² À noter qu'il en va de même des reproches faits par de nombreux observateurs à la Grèce d'avoir un système de pension impayable, à 17 % du PIB ! En réalité, les pensions grecques n'ont pas augmenté, elles ont été réduites de 48 %, mais c'est le PIB qui s'est effondré...

Ce même bon père de famille a voulu une économie plus compétitive pour les générations futures, « de la croissance et de l'emploi ». Aujourd'hui, dans la zone euro, sa politique condamne un jeune Européen sur quatre au chômage. Sont davantage frappés les pays où l'austérité a été la plus dure, c'est-à-dire en Grèce (58 % de jeunes chômeurs en 2013 !), en Espagne (55 %), en Italie (40 %), au Portugal (38 %), en Irlande (27 %) ... Chômage inévitable ou conséquence de politiques erronées ? Un élément de comparaison : en 2009, les États-Unis et la zone euro connaissent plus ou moins le même nombre de chômeurs : une quinzaine de millions chacun. Cinq ans plus tard, en 2014, les États-Unis, qui ont continué à mener des politiques de relance, n'en comptent plus que 9,6 millions, tandis que l'austère zone euro en compte à peu près le double, soit 18 millions ! Et dire que l'on voulait améliorer le sort des générations futures...

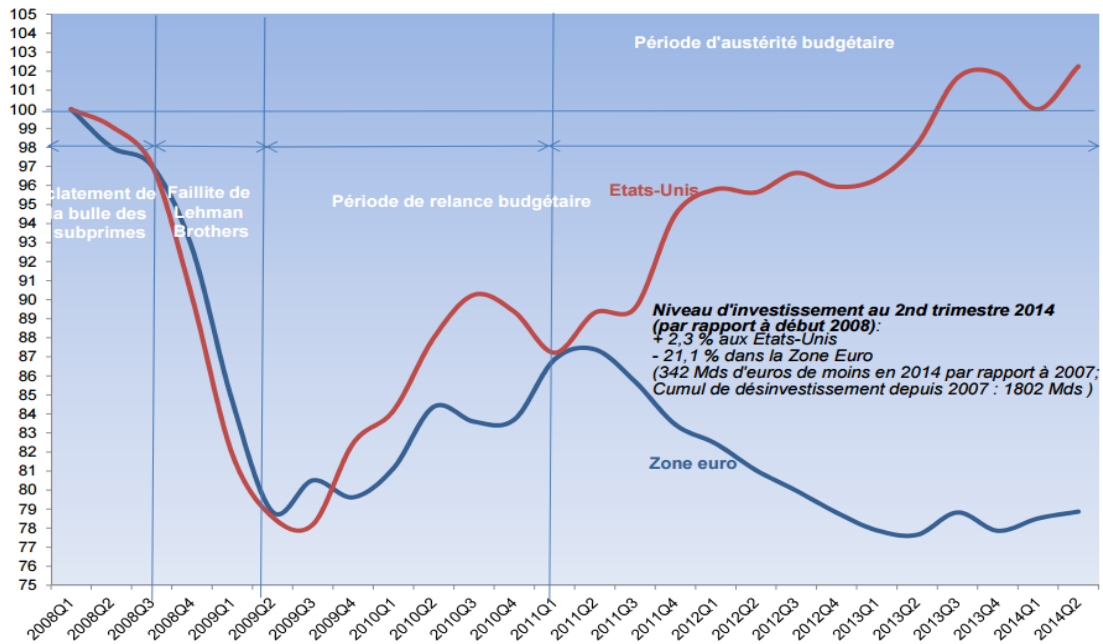
Graphique : taux de chômage régional (Eurostat, 2014)



L'austérité pour préparer une meilleure société pour nos enfants a entraîné un effondrement des investissements, tant publics que privés. Ce sont plusieurs centaines de milliards d'euros qui ont ainsi été soustraits de l'économie européenne ; en moyenne, quelque 3 % du PIB européen d'investissements publics par an, selon les analyses.

Investissement total (indice 100 en 2008)

Source : OCDE

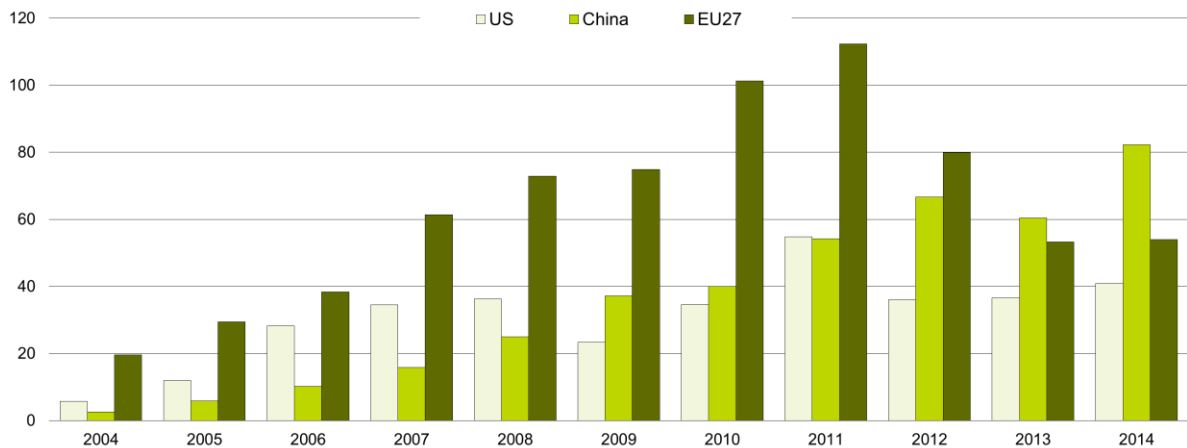


6

Concrètement, cela se traduit par le sous-financement d'infrastructures, d'institutions et de services publics. Ce sous-financement entraîne à son tour une dégradation des infrastructures (de transport, d'énergie, etc.), de la qualité des services (justice, soins de santé, etc.). Par exemple en Wallonie, on paie aujourd'hui très cher les plans d'économie réalisés dans les années 1980 en matière d'entretien du réseau routier. De la même manière, la facture future du sous-financement actuel des infrastructures sera envoyée... à nos enfants.

Pire encore : par manque d'investissement, de recherche et d'innovation, nous risquons de leur léguer un modèle économique et de production industrielle incapable de faire face aux grands défis que sont le réchauffement climatique et le déclin dramatique de la biodiversité. En matière énergétique, les investissements européens pour la transition se sont effondrés en 2013 et 2014. Ils sont maintenant en dessous de leur niveau de 2007. L'Europe, qui disposait en cette matière d'une réelle avance au niveau international, s'est fait largement dépasser par la Chine.

Figure 1.13. New investments in renewable energy (USD bn)



Source: Mills (2015).

7

Finalement, la question est : l'économie doit-elle être au service des gens, des emplois et d'une meilleure société, ou au service d'une morale rigoriste et de quelques principes théoriques auxquels on tente désespérément de faire plier la réalité ? Le bon père de famille, voulant peut-être bien faire mais mal conseillé, a contribué à augmenter les dettes, le chômage et les coûts futurs des investissements. Son bilan est tragique : récession/stagnation de l'économie, accroissement de l'endettement, risque de déflation, divergences économiques et sociales croissantes au sein de l'union monétaire. Au point qu'aujourd'hui, les responsables politiques opèrent plus ou moins discrètement un revirement depuis 2014 (sauf, semble-t-il, en Belgique...). Ce revirement ne porte pas sur les règles de discipline budgétaire en tant que telle, mais précisément sur le dénominateur dont il était question plus haut, à savoir le PIB.

INVESTIR DANS L'AVENIR

Dès le 15 juin 2010, dans une lettre adressée aux chefs d'État et de gouvernement européens, John Monks, alors Secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats (CES), mettait ceux-ci en garde : « Nous pensons que les responsables politiques européens ont cédé à la panique, notamment sous la pression des marchés financiers. Cette panique va frapper de plein fouet une économie déjà fragilisée et risque de plonger l'Europe dans la récession. De telles mesures de coupes synchronisées ont été prises par le Président américain Hoover en 1931 avec les conséquences désastreuses que l'on connaît ».

La CES va alors s'atteler à la préparation d'un autre scénario. En novembre 2013, elle propose un « Plan pour l'investissement, une croissance durable et des emplois de qualité ». Concrètement, il s'agit de fixer un objectif d'investissement annuel de 2 % du PIB européen pendant 10 ans. Ce Plan incorporerait un élément de solidarité (les pays les plus riches et les plus solides étant appelés à contribuer davantage), et de transition juste vers un modèle économique bas carbone : transformation d'énergie, réseaux et infrastructures de transport, éducation et formation, rénovation urbaine, logements adaptés pour personnes âgées, gestion durable de l'eau, etc. Le financement s'effectuerait par l'émission d'obligations européennes à long terme avec des taux d'intérêt relativement bas ; la gestion, la coordination et la supervision de ce programme seraient sous la houlette d'un organe européen créé à cet effet.

Mais en un premier temps, la CES n'est pas écoutée. L'obsession de l'austérité et des dévaluations sociales rend les principaux dirigeants européens sourds et aveugles à tout scénario alternatif. Il faut attendre l'année suivante, 2014, avec son lot de changements institutionnels et politiques — élections européennes, nouveau Parlement européen, nouvelle Commission —, pour qu'une chance de se faire entendre se présente enfin. Il faut aussi noter que des rapports de plus en plus nombreux issus d'institutions internationales (FMI, OCDE...) pointent la myopie des politiques européennes. Par ailleurs, l'économie de la zone euro est dans un état tel que les instruments traditionnels de la politique monétaire de la Banque centrale européenne ne fonctionnent plus correctement (malgré la fixation de taux d'intérêt *négatifs* pour les dépôts des banques commerciales !). Début 2015, la BCE finit par lancer, comme aux États-Unis, une opération de *quantitative easing*, qui consiste, schématiquement, à abreuver les banques et institutions financières de liquidités dans l'espoir de favoriser la reprise. Enfin, parmi les autres dangers qui guettent : la déflation fait son apparition fin 2014. Comme l'écrit alors l'économiste belge Bruno Colmant, nous entrons dans un monde inconnu...

LE PLAN JUNCKER

C'est dans ce contexte que le nouveau président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, affirme la nécessité de relancer l'investissement. Sans renier les deux axes principaux qui guidaient jusque-là les politiques de l'UE (l'austérité budgétaire, désormais renommée « responsabilité » budgétaire, et les réformes structurelles, désormais

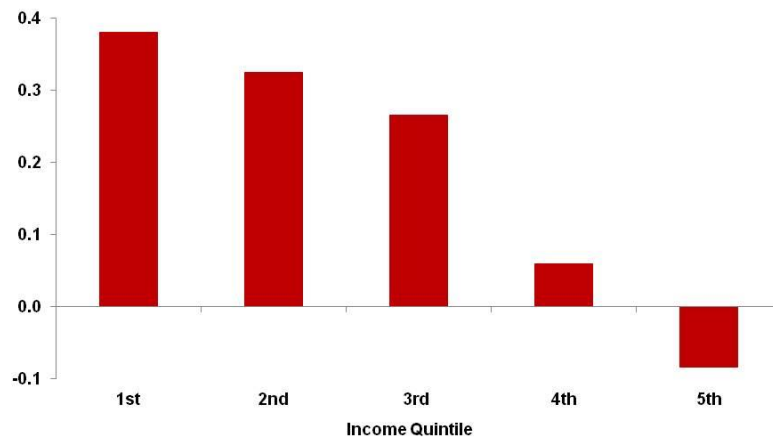
négociées - du moins en principe - avec les partenaires sociaux), M. Juncker ajoute un troisième axe : la relance économique *via* l'adoption d'un Plan d'investissement. La tonalité, à tout le moins, change.

Concrètement, il s'agit de créer un nouveau « Fonds européen pour les investissements stratégiques » en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI). Commission européenne et BEI y mettent une garantie de 21 milliards d'euros, lesquels devraient entraîner un effet multiplicateur de 1 à 15, soit une capacité de mobilisation totale de 315 milliards d'euros en investissements supplémentaires entre 2015 et 2017. Ces investissements seront dédiés aux infrastructures de transport et énergétiques, aux réseaux à haut débit, à l'éducation, la recherche et l'innovation, aux énergies renouvelables, ainsi qu'aux PME et aux entreprises à moyenne capitalisation. La Commission identifie 2 000 projets proposés par les États membres pour un montant total d'environ 1 300 milliards d'euros.

Le « Plan Juncker » fera-t-il sortir l'Europe de l'ornière dans laquelle elle s'est embourbée depuis maintenant sept ans ? Tout le monde, bien sûr, l'espère. Même si certains reproches lui sont adressés : le « coup de pouce » du président de la Commission ne représente qu'un tiers des investissements qui seraient nécessaires pour revenir aux niveaux de 2004-2008. En tablant sur un multiplicateur de 15 et une participation importante du secteur privé, il risque de ne profiter qu'aux projets qui comportent le moins de risque et dont les perspectives sont les plus profitables (c'est-à-dire pour la plupart ceux proposés par les pays du cœur de la zone euro, où l'activité économique est solide, où il y a moins de chômage et des finances publiques saines).

Enfin, par nature, ce plan ne s'accompagne pas d'une remise en question d'autres politiques qui ont contribué à déprimer la demande, à savoir le gel ou les réductions de salaires. S'agit-il là d'un autre débat ? À première vue, peut-être ; mais à seconde vue, le lien paraît évident si l'on veut relancer la demande. Dans un récent rapport, le FMI, qui ne peut être qualifié d'institution de la gauche radicale, soutient que, dans le monde de plus en plus inégal que l'on connaît (y compris dans les pays développés), rendre les riches plus riches d'un pour cent contribue à diminuer le produit intérieur brut sur les cinq années qui suivent, tandis qu'augmenter le revenu des plus pauvres et des classes moyennes peut augmenter la croissance de presque 0,4 % sur cinq ans, car la plus grande part du supplément de revenu des plus pauvres sera consommée.

Chart 2
Change in GDP Growth Rate if Income Share Changes by One Percentage Point
(by income quintile)



Source: IMF staff calculations.

CONCLUSION

L'année 2015 pourrait, dans la chronologie de la crise, être celle d'une remise sur les rails de l'économie européenne, grâce au passage d'une approche bipolaire (austérité, réformes structurelles) à une approche tripolaire (responsabilité budgétaire, réformes négociées, investissements pour la relance), et aux nouvelles politiques mises en œuvre, notamment par la Banque centrale européenne.

Les leçons de cette crise sont innombrables. Si l'on veut garder un peu d'optimisme, retenons simplement celle-ci : le politique n'a longtemps eu pour seule boussole que le marché. Ces puissantes forces du marché qui ont fracassé l'Europe contre le mur, avec toutes les conséquences que l'on sait... Aujourd'hui, la crise nous montre que les forces du marché seules ne garantissent nullement la convergence vers le haut, dont l'Europe et le monde ont un besoin existentiel. On sait aussi que cette convergence doit commencer par le relèvement des plus pauvres et des classes moyennes. On le sait. Nous devons espérer que le politique apprendra une bonne fois pour toutes cette leçon ; et devons rester prêts, le cas échéant, à lui rappeler qu'il lui revient de prendre la main sur le marché, de rouvrir l'avenir, et de contribuer à bâtir cette société meilleure que nous voulons léguer à nos enfants.

Christophe Degryse