

L'Europe face à la crise

Tommaso Padoa-Schioppa

Comparée à un séisme, la crise peut être décrite comme l'interaction de trois mouvements tectoniques. L'un, plus superficiel, est la panique financière qui s'est emparée du marché, à partir de septembre 2008 (en réalité, elle était déjà installée en août 2007) et qui a duré jusqu'au printemps 2009. Ce phénomène collectif, irrationnel, inspire souvent des actions opposées à celles que la prudence suggérerait.

A un niveau au-dessous, il y a eu l'éclatement de la bulle immobilière, phénomène qui consiste en une hausse des prix autoalimentée par l'attente de la hausse même. Ce phénomène des bulles spéculatives est très étudié et celle qui s'est produite n'a rien de particulier par rapport aux phénomènes antérieurs. La plus pittoresque s'était développée aux Pays-Bas au XVII^e siècle. Le bulbe de tulipe y avait atteint la valeur d'une année de salaire d'un employé de l'époque !

Mais au niveau le plus profond, le mouvement le plus inquiétant concerne le modèle de croissance économique fondé sur la consommation et sur la dette. On l'a vu à l'œuvre, surtout aux États-Unis, dans les deux dernières décennies. Mais il a été très présent dans certains pays d'Europe : Espagne, Irlande, Royaume-Uni, en partie aux Pays Bas.

La crise résulte de l'interaction de ces trois phénomènes. Lorsque cette croissance et cette bulle arrivent à leur terme, il y a un moment où le doute s'installe, la peur de ne pas sortir à temps de l'euphorie se répand, le phénomène s'inverse et on passe de l'euphorie à la panique.

Tommaso Padoa Schioppa a été membre du Comité exécutif de la Banque centrale européenne de 1998 à 2005, puis ministre italien de l'Économie et des Finances (gouvernement Prodi). Il préside aujourd'hui l'association Notre Europe, fondée par Jacques Delors.

— Dynamique de la crise

Comment une telle conjonction a-t-elle pu se produire, quelles en sont les causes profondes ? Je vois trois facteurs déterminants.

Le premier tient à cette idéologie qui s'est imposée peu à peu, en particulier dans le monde de langue anglaise, selon laquelle les marchés sont capables de se régler tout seuls et sont toujours en marche vers l'équilibre économique. Les gouvernements, la législation doivent se retirer du jeu pour laisser le marché libre d'opérer en tirant aussi peu que possible sur les rênes. Le tournant des idées et des politiques économiques se situe à la fin des années 1970 (Thatcher, Reagan). Trente ans plus tard, il ne s'agit plus seulement de redonner une certaine confiance au marché, mais de généraliser la méfiance à l'égard du rôle des pouvoirs publics dans la vie économique, pour mettre en œuvre des dispositions d'intérêt général que le marché seul, pourtant, ne serait pas capable de respecter.

Le deuxième facteur est lié à la globalisation. Un écart s'est creusé, avec le temps, entre le périmètre du marché et celui de l'action publique. Quand le périmètre du marché est devenu le monde, le périmètre de l'action publique se limite presque exclusivement aux États. La théorie économique enseigne qu'un marché est capable de produire ce miracle qui consiste à transformer la poursuite d'intérêts individuels en production de richesse collective. Mais il n'en est capable que s'il opère dans un véritable cadre de règles. C'est un miracle car la poursuite de l'intérêt individuel n'est pas considérée comme une vertu ! Mais, bien encadrée, la poursuite de ce qui n'est pas une vertu en soi produit un bien collectif. A vouloir extirper de l'homme tout instinct de recherche de son intérêt propre, on débouche sur une société de l'oppression. Mais, réciproquement, sans encadrement des marchés, on n'a pas la concurrence mais la guerre ; on n'a pas l'interdépendance, mais la division. Si le marché devient le monde et que les pouvoirs publics n'existent qu'au niveau des États (il y en a 200 qui se disent souverains dans le monde), par définition, la règle qui devrait être quelque chose de fort est d'autant plus réduite. Cet écart croissant a désamorcé tous les mécanismes de correction qui auraient dû empêcher le gonflement de la bulle dans de telles proportions. La globalisation a permis aux États-Unis de financer un déficit extérieur colossal sans le corriger pendant des années ; à une politique monétaire très expansive de ne pas rencontrer l'effet de l'inflation parce que le consommateur américain importait de l'Asie des biens à prix très bas. Le facteur qui signale un excès de création monétaire, la hausse des prix, ne s'est pas manifesté grâce à la globalisation.

Le troisième facteur, difficile à saisir et pourtant essentiel, est ce que j'appelle la « courte vue ». C'est une expression que l'on trouve dans la

Comédie de Dante, et qui décrit très bien la prétention de juger sans avoir la profondeur de vue nécessaire. Dans toutes les manifestations de notre vie (pas seulement sur les marchés) la « courte vue » s'est installée. Tous nos horizons temporels se sont raccourcis : il faut très peu de temps pour se déplacer, pour transporter des biens d'un point à l'autre, pour faire des calculs.... L'image que j'utilise est celle d'une voiture dans la nuit, dont les phares éclairent une portion de route plus courte que celle de l'espace nécessaire pour freiner. Quand on voit l'obstacle, il est trop tard. C'est ce qui s'est passé pour les marchés. On sait que le marché va dans la mauvaise direction ; mais comme on pense qu'il va continuer comme cela, on se dit qu'investir dans la bonne direction ferait perdre de l'argent : « j'investis d'après ma prévision de ce que les autres feront ! » C'est ainsi que les bulles se forment.

On rencontre le même phénomène dans la vie politique. La légitimité d'un gouvernement est remise en cause chaque semaine, chaque quinzaine par les sondages. Or quelle action gouvernementale peut se faire dans ce laps de temps ? Les ménages vivent quelque chose de semblable : persuadés que le prix des maisons va augmenter, ils cessent d'épargner parce que l'épargne sera fournie par l'accroissement de valeur attendu de la maison et ils consomment cette épargne. Pourtant, le temps est un bien public. Il faudrait que des dispositions constitutionnelles empêchent la « courte vue » de prévaloir dans la vie publique et même, en partie, dans la vie individuelle. La constitution empêche le gouvernement d'aujourd'hui de confisquer les prérogatives du gouvernement de demain, et la génération d'aujourd'hui de porter atteinte à la liberté des générations qui suivent.

■ Où en est l'Europe ?

L'Europe est beaucoup moins responsable de cette crise que d'autres parties du monde. En effet, les éléments que je viens de décrire sont beaucoup moins présents en Europe qu'aux États-Unis. En premier lieu, l'accumulation de l'épargne, qui a pratiquement cessé aux États-Unis depuis 15/20 ans – que ce soit chez les ménages ou dans le budget public –, n'a pas cessé en Europe. Les ménages épargnent, sont peu endettés. L'Union européenne n'a pas de déséquilibre extérieur important, pas de déficit. Les finances publiques sont en bon ordre, en grande partie grâce au Pacte de stabilité et de croissance. Le déséquilibre fondamental qui était la troisième couche du séisme n'existe pas vraiment en Europe.

L'idéologie fondamentaliste du marché est par ailleurs beaucoup moins prégnante en Europe que dans d'autres parties du monde. Ce n'est pas celle qui inspire l'autorité de l'Union européenne. L'écart entre péri-

mètre du marché et périmètre des pouvoirs publics n'existe pas vraiment. Si l'on compare les deux phénomènes d'internationalisation que représentent l'intégration européenne et l'intégration mondiale (la globalisation), la différence est fondamentale. L'intégration européenne s'est faite sur la base d'un traité, de règles de droit, de directives applicables dans les pays et qui ont une force supérieure à celle d'une loi nationale, d'une capacité législative, d'une élection démocratique, de tous les éléments d'une construction étatique. L'internationalisation à l'échelon global s'est faite dans l'anarchie du point de vue des règles d'intérêt public.

En troisième lieu, le système financier européen a des bases plus saines que celui des États-Unis. Les banques ont des réseaux importants, elles ont gardé un lien avec le territoire, les ménages. Elles sont moins exposées à des vagues de panique qui rendent une banque soudainement incapable de renouveler son financement parce que le marché le lui refuse. En Europe, surtout, il y a un État-providence, qui permet de faire face à une crise comme celle qui est en cours (une chute de production, une augmentation du chômage) de manière plus solidaire, plus saine et socialement moins insupportable qu'aux États-Unis, où il n'y a pas d'allocations de chômage, pas d'assurance santé, pas de système de retraite fiable.

La « courte vue » enfin, est beaucoup moins courte en Europe. La législation européenne en matière de climat, de production de l'énergie, de protection du consommateur est plus avancée et moins exposée à la myopie que dans d'autres parties du monde. L'Europe est à la fois moins responsable de la crise et structurée d'une manière qui ne révèle pas les défauts à l'origine de cette crise (du moins pas dans la même mesure).

Pourtant, l'Europe risque d'être la principale victime de la crise ! Car elle n'existe pas en tant qu'acteur capable de la gérer. Elle est, en partie, une Union déjà faite, mais en partie aussi, une Union qui reste à faire. Dans cet état intermédiaire, elle parvient à résister aux conditions normales, mais elle survit difficilement en situation de crise. Ou bien elle évoluera vers une intégration plus forte, ou bien elle connaîtra une régression vers la désagrégation de ce qui est déjà intégré. L'euro, par exemple, est une réalité qui a protégé l'Union européenne de manière assez extraordinaire. On se souvient des anciennes crises monétaires internes à l'Europe, y compris la crise française du début des années 1980. Sans l'euro, la crise actuelle aurait provoqué des phénomènes d'instabilité financière, des dévaluations incontrôlées, donc des contentieux commerciaux entre pays, des conflits beaucoup plus importants que durant les années 1970-80. Mais il y a d'autres domaines où l'Europe reste ce que Metternich appelait « une expression géographique » et non pas un sujet d'action commune.

Par exemple, dans le domaine de la supervision des banques, il n'existe pas de responsabilité européenne. Dans une crise bancaire qui, par définition, peut déclencher des réactions en chaîne, personne n'est responsable de la chaîne. Les autorités locales sont responsables de leur maillon, alors que l'industrie bancaire est intégrée à toute la zone euro, et même à la zone de l'Europe à 27. La crise a touché des secteurs de production de biens de consommation durable, l'automobile en particulier, qui ont connu un effondrement de la production. Mais chaque pays a géré sa propre industrie en essayant de repousser les effets de la crise au-delà de ses frontières. Rien ne s'est fait à l'échelon européen. On observe depuis un an une force de désintégration à l'œuvre, mais aussi une force de réponse par une intégration accrue. Ce furent les propositions de la Présidence française de l'Union européenne dans le deuxième semestre de 2008, pour structurer une réponse commune. C'est maintenant la prise en charge laborieuse de la crise grecque par l'Union. En ce moment, les deux forces intégration/désagrégation coexistent et il est trop tôt pour en pronostiquer le résultat. Mais l'Europe risque d'être la principale victime de la crise parce que, dans un monde où même les États-Unis sont un petit pays par rapport à la Chine ou à l'Inde, aucun pays d'Europe ne peut se défendre seul. Or, en même temps (encore une fois la « courte vue »), chaque Etat alimente dans son opinion publique l'illusion que cette capacité – sa souveraineté – existe encore. D'où une frustration croissante de l'opinion, à qui l'on promet des choses que l'on ne peut pas tenir.

■ Sortie de crise

Que veut dire sortir de la crise ? La fin de la panique n'est pas une sortie de crise. Ce n'est que la fin de la panique, et même une fin précaire. La fin de la chute de l'activité économique et de la production n'est pas non plus une vraie sortie. Si les données actuelles indiquent que l'on a touché le fond, on reste sur ce fond, avec un taux de chômage très élevé et une activité faible. Rien n'indique que la reprise de croissance soit assez forte pour remettre la machine en marche. Parler de « récession », c'est recourir à un langage de cycle économique (une alternance entre des moments de croissance et de décroissance). Mais la crise n'est pas un phénomène cyclique. C'est la fin d'une longue période et la mise en cause d'éléments structurels qui ont caractérisé cette période.

La crise est un facteur de changement en soi. Les ménages américains qui ont été ramenés à la réalité en ne pouvant plus payer leur emprunt, et dont la dette dépasse la valeur de leur maison, ne vont pas l'oublier de si tôt. Pour une part, la vraie sortie de la crise sera le résultat de ce que la

crise produit en termes de changement de comportement. Mais elle a aussi des effets négatifs. On a dit, par exemple, que les institutions financières et les banques étaient devenues trop grandes. Or celles qui ont survécu sont devenues encore plus grandes. Cet héritage est à prendre sous bénéfice d'inventaire, en le refusant ou le corrigeant.

Car bien des aspects de cette sortie ne seront le résultat que d'une action publique et d'une nouvelle gouvernance¹. Notre frénésie de croissance qui détruit les ressources et fait perdre certaines valeurs n'est pas un mal universel : il y a une croissance qui est une sortie de la pauvreté. Mais elle doit être soutenable. Cette « soutenabilité » comporte au moins trois aspects : un aspect économique et financier, un aspect social, un aspect de ressources naturelles et de conservation de la planète. La contrainte économique et financière a tendance à se manifester plus tôt que la contrainte climatique, par exemple. La contrainte sociale joue à l'échelon mondial et pas seulement à celui des pays. Elle est liée à la sécurité, au terrorisme, aux migrations et aux instabilités qu'elles engendrent. En simplifiant, on peut dire que parmi les 7 milliards d'humains, on compte un milliard de riches, un milliard de personnes qui risquent de mourir de faim ou d'une maladie dont le traitement leur est inaccessible, et 5 milliards qui ne risquent pas la mort mais qui sont pauvres. Il faut que la croissance des pauvres continue mais que celle du milliard de personnes riches ralentisse fortement. Dans nos pays, chaque personne pourrait cesser de jeter tout bien de consommation durable pendant un an ou deux ans sans en être privé. On peut cesser d'acheter de nouveaux vêtements, un frigidaire, une voiture, un appareil de photo, et continuer à en bénéficier parce que ceux que l'on possède déjà fonctionnent encore. Mais dans les pays pauvres, la croissance, c'est de pouvoir s'acheter une première paire de chaussures ; c'est avoir accès à l'eau courante, à l'électricité, qui n'arrivent pas dans les maisons, sans parler du téléphone, de la machine à laver, etc. Quand la croissance commence à ce niveau, elle est soutenable et on ne doit pas l'arrêter avant que tout le monde en bénéficie. Mais la poursuite de la croissance à l'échelle de 5 milliards de personnes se traduira par une pression sur les ressources (énergie, nourriture) et des détériorations climatiques. La « non soutenabilité » de cette croissance, du point de vue climatique et des ressources naturelles, augmentera. L'enjeu est celui d'un modèle de croissance mondiale soutenable, qu'aucune institution aujourd'hui n'est en condition de penser, de proposer, de mettre en œuvre.

1. Cf. Tommaso Padoa-Schioppa, *Contre la courte vue*, éd. Odile Jacob, 2009.

Je reviens à l'Europe parce qu'elle est la seule « expérience » politique, institutionnelle que l'on connaisse qui ait essayé d'aborder ce genre de problème, au plan continental, et qui ait trouvé des clefs pour cela. La principale clef est de reconnaître que les États ne sont plus souverains. La seule manière de retrouver une souveraineté est de la partager et de la recomposer à un niveau cohérent avec la dimension du problème à résoudre. Pour l'Europe, ce fut un passage très contesté, surtout dans les pays comme la France qui ont un orgueil national. Mais c'est une illusion de croire que mettre une limite à la souveraineté nationale est une perte irréparable d'identité. La survie dépend de notre capacité à y renoncer. L'Europe a découvert ce passage. Si elle se l'applique réellement à elle-même, elle pourra ouvrir une voie et aider le monde à s'y engager.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA