

La stabilisation macroéconomique en Zone Euro (IV)

Une Union Sociale pour dépasser les incohérences



Résumé :

- La gouvernance économique européenne ne permet pas une résolution efficace de la crise. Elle aurait même des coûts très importants.
- Les Européens ont un choix à faire : refuser l'intégration européenne ou alors lancer une union politique. C'est ce que le trilemme de Rodrik nous apprend.
- La première option impliquerait la marginalisation économique et politique des Européens.
- La création d'une Union Sociale serait la solution la plus adaptée car elle serait légitime, efficace et permettrait la création d'une identité commune forte.

Mots-clés : gouvernance, BCE, MES, OMT, UEM, crise, zone euro, stabilisation, union sociale, union politique, union budgétaire, zone monétaire optimale, assurance mutuelle, union bancaire, souveraineté, trilemme de Rodrik, Draghi, whatever it takes, étalon-or, golden straitjacket, euro, Etat-Nation, fédéralisme, assurance chômage, aléa moral, passager clandestin, harmonisation, intégration économique.

A la lumière du constat que nous venons de faire dans les précédents articles ([Partie I](#), [Partie II](#) et [Partie III](#)), la viabilité économique à long terme de la Zone Euro serait remise en cause : ni le marché, ni les outils institutionnels ne permettent à l'heure actuelle aux Etats membres de faire face à des chocs asymétriques. Dans cette dernière partie, nous allons essayer de dessiner les contours d'une

solution pour la Zone Euro qui puisse permettre la stabilisation optimale des chocs asymétriques et faire de l'UEM une ZMO.

En effet, les dirigeants politiques ne s'accordent pas sur la méthode à suivre. Les pays du Nord de l'Europe (et pas seulement l'Allemagne) portent un jugement moral sur le comportement des pays du Sud alors que le Sud estime que c'est le système institutionnel qui est en cause. Cette division profonde entre les deux camps diminue la confiance mutuelle et empêche une résolution efficace de la crise. Néanmoins, l'urgence de la crise a nécessité une mise à jour de la gouvernance pour faire face aux symptômes les plus pressants sans pour autant arriver à combattre les origines du problème. La nouvelle gouvernance n'est pas encore optimale.

Le modèle de l'assurance mutuelle

De nombreuses réformes ont été mises en place afin de corriger la gouvernance de l'UEM de Maastricht : premiers pas vers une Union Bancaire pour régler le problème des « doom loops » entre titres souverains et bancaires, création du Mécanisme Européen de Stabilité afin de posséder un outil de gestion de crise, adoption du « Fiscal Compact » qui vient renforcer le PSC, contrôle ex ante des budgets nationaux, surveillance et contrôle de déséquilibres macroéconomiques par la mise en place du Semestre européen et de la Procédure des Déséquilibres Macroéconomiques, sanctions quasi-automatiques en cas de non-respect des règles...

Ce nouveau modèle de gouvernance a confirmé le tournant intergouvernemental amorcé avec les traités de Maastricht et du traité de Lisbonne. Cette nouvelle méthode originale, appelée « méthode d'assurance mutuelle » par Jean Pisani-Ferry, associe des mécanismes de solidarité (le MES mais aussi la contractualisation des économies associée au programme OMT de la BCE) à des conditionnalités très strictes. La logique de l'assurance mutuelle est différente de la méthode communautaire¹ car les gouvernements nationaux sont soumis à une contrainte juridique et à un objectif politique (Jean Pisani-Ferry, 2012).

La contrainte juridique réside dans le caractère incomplet de la Zone Euro. Contrairement à l'UE, la Zone Euro n'avait ni ressources financières ni institutions particulières pour pouvoir gérer une crise². L'objectif (ou contrainte ?) politique tient à la volonté des Etats de ne pas déléguer plus de pouvoir aux institutions communautaires en transférant des parts supplémentaires de leur souveraineté. Ce raisonnement est assez logique puisque l'intégration européenne se rapproche du cœur de la souveraineté des Etats (politique budgétaire, politiques de l'emploi, protection sociale...) : il est donc inévitable que ce soient les Etats qui jouent le rôle d'entrepreneurs politiques. Automatiquement, la réponse à la crise a été un bricolage intergouvernemental.

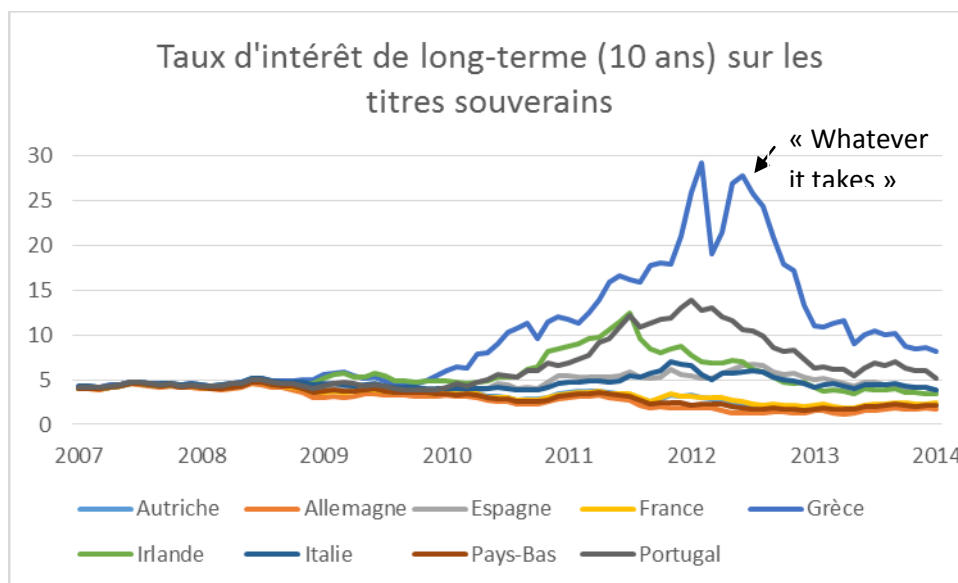
Les problèmes associés à l'assurance mutuelle

¹ La méthode communautaire consiste en 3 choses : (i) le monopole du droit d'initiative législative de la Commission, (ii) le Conseil et le Parlement adoptent les propositions de la Commission par co-décision et (iii) l'utilisation généralisée du vote à la majorité qualifiée au Conseil des Ministres.

² On pensait à l'époque que tous les pays de l'UE (à part les « usual suspects ») adopteraient assez rapidement l'euro ce qui ne nécessitait donc pas de mettre en place des institutions/fonds propres à la Zone Euro.

Premièrement, ce modèle intergouvernemental se caractérise par sa relative inefficacité. En effet, la seule mesure qui a pu avoir un effet persistant est le discours de Mario Draghi, président de la BCE, de juillet 2012. Lors d’une conférence à Londres, il s’est engagé à faire « whatever it takes » pour sauver l’euro. Depuis ce fameux discours, les taux d’intérêt sur les titres souverains ont substantiellement reconvergés (voir graphique ci-dessous), offrant du temps aux Etats pour mettre en place des réformes dans un environnement moins incertain. Ce discours est d’autant plus puissant que, pour l’instant, la simple menace de jouer le rôle de prêteur de dernier ressort a su calmer les marchés (c’est le programme Outright Monetary Transactions).

Graphique 1. Proxy pour mesurer l’effectivité de la méthode intergouvernementale



Source: BCE, BSI Economics (2013)

La méthode intergouvernementale ne permet que l’utilisation de médecines douces alors que la Zone Euro a besoin de l’arme atomique. Les spreads sur les obligations souveraines ont diminué après certains « sommets de la dernière chance » mais ils ont ré-augmenté systématiquement. La méthode intergouvernementale ne permet pas de régler le problème de la sous-optimalité économique de la Zone Euro.

Le trilemme de Rodrik

Pour comprendre pourquoi cette gouvernance est sous-optimale, il est intéressant d’étudier les enseignements du trilemme de Rodrik. Ce dernier nous apprend qu’il est impossible d’avoir simultanément une intégration économique poussée, des Etats-Nations et la démocratie (à comprendre que le choix des électeurs à le pouvoir d’orienter la politique économique).

Lorsqu’un pays accepte les règles de la globalisation, il perd progressivement toute marge de manœuvre sur ses choix de politiques économiques. Dès lors qu’il accepte les lois du marché pour favoriser son développement économique, il se retrouve bloqué dans une « golden straitjacket », une camisole dorée. La camisole dorée réduit les choix de politiques économiques car les forces du

marché global sont trop puissantes pour être contrariées par une petite entité nationale. Tant que la gestion des politiques monétaires et budgétaires reste imperméable aux pressions politiques domestiques, alors cet équilibre est stable. C'est pourquoi il est difficile aujourd'hui de voir de réelles différences entre un gouvernement de droite et de gauche dès lors qu'il gouverne : c'est en cela que la « démocratie » est sacrifiée.

Le compromis de Bretton Woods (taux de change fixes, contrôle des capitaux et libéralisation du commerce limitée) était une solution intermédiaire qui permettait de concilier croissance, Etats-Nations mais surtout choix de politique économique démocratique. Rappelons que ce compromis a été mis en place pour éviter les conséquences désastreuses du système de l'étalon-or de l'entre-deux guerre qui a produit les effets que l'on sait en Europe³. Même si les situations ne sont pas comparables, l'euro est d'ailleurs souvent considéré comme une réplique d'un système d'étalon-or (voir Eichengreen (2012) qui développe cette thèse intéressante).

Le trilemme de Rodrik peut assez facilement s'appliquer à la situation de la Zone Euro qui est une situation d'intégration économique extrêmement poussée où les Etats-Nations sont présents. Les citoyens n'auraient donc pas leur mot à dire. Tous les pays adoptent les mêmes politiques économiques en même temps que ce soit dans le cœur ou à la périphérie de l'UEM et quelle que soit la position respective de chacun sur le cycle économique. Les gouvernements, démocratiquement élus, qui refusent de se plier à la discipline de marché européenne se font renverser.

Cet équilibre dans lequel la Zone Euro se trouve est insoutenable à long-terme car il est politiquement illégitime et économiquement inefficace pour la Zone Euro : c'est en ce sens que le modèle de l'assurance mutuelle est sous-optimal. Il est désormais temps pour les Européens de faire un choix pour trouver une voie vers un équilibre stable.

Revenir à l'Etat-Nation protecteur et fermé ?

Le premier équilibre alternatif possible est donc « Etat-Nation – Démocratie » avec la question suivante : faut-il refuser l'intégration européenne et reprendre le contrôle sur l'économie nationale ? C'est ce qui semble être la réponse des citoyens à travers l'Europe depuis plusieurs années. Le populisme anti-européen augmente, le souverainisme aussi alors que le soutien populaire à l'UE diminue constamment depuis que la crise a commencé : 52% de perceptions positives en 2007 contre seulement 30% en 2013 alors que la perception de l'image négative de l'UE a doublé sur la même période. Idem pour l'UEM même si les dynamiques sont moins marquées. Cependant, le rejet pur et simple de l'intégration européenne irait contre l'intérêt des populations européennes.

(Re)Fragmenter l'Europe aurait deux conséquences. Premièrement ce serait la certitude pour les Européens de perdre leur voix dans le concert des Nations : à chaque fois que l'Europe est divisée, elle est incapable d'imposer ses préférences économiques et sociales. On a pu voir ce phénomène à l'œuvre lors des dernières conférences sur l'environnement, sur l'affaire des panneaux solaires avec la Chine, sur les discussions commerciales avec les Etats-Unis... Si les Européens veulent imposer leurs propres normes au reste du monde, ce n'est certainement pas en se divisant qu'ils y arriveront.

³ Avec le développement de la politique de masse après la 1^{ère} Guerre Mondiale, les pressions étaient telles que le système de l'étalon-or d'entre-deux guerre (taux de change fixe et mobilité des capitaux) était intenable.

L'Union européenne est la zone économique la plus développée, la première puissance commerciale, avec le plus grand marché au monde, 500 millions de consommateurs... Si l'Europe est unie elle peut imposer ses valeurs car les autres pays ont besoin de son marché.

La nouvelle vague de globalisation qui a lieu depuis les années 1990 est associée à la perte d'influence rapide de l'Europe dans le monde car de nouveaux pays émergent. La conjoncture de ces deux événements produit une crise d'identité très forte en Europe et mène au rejet de la mondialisation pour certains. Dans une perspective historique de très long terme, un monde dans lequel l'Europe est la première puissance mondiale est une anomalie. Le challenge pour l'Europe et pour les Européens est de ne pas exploser en vol pendant la période de transition et converger de manière ordonnée vers ce nouvel équilibre mondial.

Deuxièmement, refuser l'intégration européenne affaiblirait économiquement les pays européens dans un monde globalisé. Pour créer un point de croissance en plus et pérenniser la richesse des populations européennes, les pays européens ont besoin d'énormément d'innovation et de productivité. Afin d'assurer une position élevée dans les chaînes de valeurs mondiales il est nécessaire de repousser sans cesse la frontière technologique. La globalisation donne des incitations à l'innovation car cela permet de se protéger de la concurrence mondiale. Les Européens doivent réussir à augmenter la taille du gâteau mondial s'ils veulent garder un certain niveau de vie pour l'avenir. La dynamique n'est plus en Europe et accepter cette nouvelle réalité permettrait d'aller de l'avant.

Passer de l'Etat-Nation au fédéralisme supranational ?

Le deuxième équilibre possible est « Intégration économique – Démocratie supranationale ».

Rappelons tout d'abord que la nouvelle logique de l'assurance mutuelle (équilibre Intégration économique – Etat-Nation) nécessiterait une flexibilisation et une rigueur extrême et durable des économies nationales (ce qui est d'ailleurs en train de se produire, cf. deuxième article) pour être stable. Cela tient au fait que la stabilisation par la politique budgétaire est faible dans la nouvelle gouvernance économique : il faut donc faciliter l'ajustement par le marché.

De plus, tous les pays européens, afin de regagner en compétitivité après un choc asymétrique adverse, se lanceraient (se lancent déjà ?) dans une course au moins-disant social : puisque l'ajustement du taux de change nominal n'est pas possible, il faut notamment baisser le coût salarial unitaire (voir article II) alors que les populations européennes aspirent à un certain niveau de protection sociale. Les conséquences, pour reprendre l'expression de Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė (Notre Europe), se traduiraient par un « démantèlement social ». On peut raisonnablement se poser la question de la légitimité politique d'un tel processus à long-terme qui vient nier le mode de vie à l'européenne : la plupart des Constitutions des pays européens, mentionnent l'existence de droits à la protection sociale. L'économie de marché ouverte est acceptée à condition que des mécanismes de solidarité existent pour compenser les inégalités.

L'équilibre où la prise de décision se prendrait au niveau supranational permettrait aux Européens de reprendre le contrôle sur leurs politiques économiques. La perte de souveraineté nationale serait compensée par la création d'une démocratie supranationale. Pour arriver à cet équilibre, il ne s'agit

pas seulement d'avoir un système économiquement efficace associé à du fédéralisme pour décréter que le système est démocratique. Il faut surtout que ce système soit politiquement légitime aux yeux des Européens et mène à la création d'une identité commune. Ce n'est qu'après cette étape, que l'UE pourra devenir une fédération : les élections mèneront à la mise en place d'une majorité démocratique avec des choix de politiques économiques particuliers et les perdants accepteront le résultat des élections comme c'est le cas dans tous les Etats membres. Décider demain d'une union budgétaire sans réelle réflexion sur le projet européen ou l'identité européenne serait inutile. L'imposer serait aussi dangereux. Comment concilier alors ces deux conditions ?

Une Union Sociale pour une Europe protectrice de l'héritage social européen

Il découle assez directement de ce que nous venons de dire dans cet article et les trois précédents que la solution optimale serait une assurance-chômage européenne, une Union Sociale pour l'Europe. Aujourd'hui l'Europe est essentiellement un Marché Unique mais les mécanismes de solidarité, qui existent dans tous les Etats membres, sont absents au niveau supranational, produisant une inefficacité économique et une illégitimité politique.

Le rejet croissant de l'UE actuelle peut très bien se comprendre comme la remise en cause du projet européen, qui date de 1950⁴, et qui n'est plus adapté au monde d'aujourd'hui. La paix est assurée en Europe mais on assiste désormais à ce que Gene Frieda appelle un « clash des générations ». Les nouvelles générations intègrent totalement que la guerre a disparu du continent européen. L'UE ne peut donc pas mobiliser un soutien populaire autour d'un projet qui est déjà réalisé. La création d'une Union Sociale permettrait d'actualiser ce projet européen en faisant apparaître l'UE comme la protectrice de l'héritage social européen face à la mondialisation. Cette Union permettrait ainsi de créer un projet commun positif et de favoriser l'émergence d'une identité européenne forte.

Créer une assurance chômage au niveau européen est un moyen efficace de fournir un mécanisme stabilisateur contre les chocs asymétriques. L'originalité du système tient à ce que les transferts se feraient directement entre actifs et chômeurs européens, et non entre pays. L'élaboration de règles sociales communes, décidées collectivement, permettrait d'éviter la mise en place d'un équilibre non-coopératif de moins-disant social.

Le système allouerait des ressources aux chômeurs de moins d'un an, afin d'éviter un problème d'aléa moral qui sont inhérents aux systèmes d'assurance. En limitant l'assurance au chômage conjoncturel, ce risque est de facto limité. Sachant qu'ils devront prendre la relève pour leurs chômeurs de plus d'un an, les pays bénéficiant de ce système gardent leurs incitations à faire baisser le taux de chômage de long terme. L'idée est donc de fixer un socle commun européen, qui pourra être complété par chaque système national en fonction des préférences de chacun. L'assurance chômage européenne vient ainsi se substituer en partie au système national. Bien qu'un certain niveau d'harmonisation soit nécessaire, cela ne signifie en aucune sorte la fin des systèmes nationaux d'assurance chômage. Ces derniers sont de toute façon trop différents pour arriver à une standardisation parfaite.

⁴ C'est la Déclaration Schuman de 1950 qui pose les principes du projet européen : «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. [...] [La CECA] réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix».

Côté ressources, chaque salarié européen cotiserait pour cette assurance chômage européenne auprès d'une institution européenne habilitée à récolter les cotisations. Cette cotisation n'est pas additionnelle et n'alourdit pas les charges salariales nationales. Côté dépenses, les chômeurs de moins d'un an perçoivent une allocation correspondant à $x\%$ de leur dernier salaire brut, dont $y\%$ (avec y inférieur à x) sera versé par l'agence européenne. Après un an en revanche, les allocations dépendent entièrement du système du pays de résidence du chômeur. Ni le taux de remplacement (x reste le même), ni celui de la cotisation ne sont modifiés : il ne s'agit que d'un transfert de prérogatives et de mutualisation des risques afin d'éviter la mise en danger du modèle social européen.

En prenant une allocation égale à 50% du dernier salaire brut du chômeur et un niveau de cotisations salariales à 3% du salaire brut pour les actifs, notre simulation montre que les montants transférés en net seraient assez limités en pourcentage du PIB et ce pour la majorité des pays. La Zone Euro dans son ensemble serait en équilibre. Il existe néanmoins certains pays qui seraient créditeurs et débiteurs nets (Espagne notamment) de manière plus conséquente. Il serait donc nécessaire de mettre en place des procédures de correction pour que ces transferts permanents n'aient pas lieu. Le système que nous proposons ici est neutre sur le cycle, c'est-à-dire qu'il ne donne pas lieu à des transferts permanents entre les différents pays participants comme c'est le cas des fonds structurels. Cette condition est absolument nécessaire d'un point de vue politique et l'Union Sociale la respecte puisqu'elle fonctionne comme un stabilisateur automatique.

De plus, pour pouvoir toucher des allocations de l'Europe pour un temps t , un pays devra aussi y avoir contribué pour un temps t identique. Cette mesure sera nécessaire pour prendre en compte les différences nationales de réaction du chômage à un choc asymétrique.

Pour que les transferts automatiques soient possibles, il est nécessaire qu'ils soient calculés sur une variable objective, observable en temps réel et mesurable : le nombre de chômeurs répond à toutes ces caractéristiques. S'ils n'étaient pas directement reversés aux chômeurs, les transferts seraient soumis à un certain aléa politique, et les fonds pourraient être utilisés pour autre chose que de la stabilisation (payer les intérêts sur la dette publique par exemple). De plus, il existerait un délai avant que ces fonds ne soient effectivement transférés à l'économie réelle. Grâce à l'assurance chômage européenne ils sont directement reversés là où ils doivent l'être, de manière rapide et sans délai puisque dès qu'un nouvel actif s'inscrit au chômage, le transfert se déclenche et vient soutenir immédiatement sa demande. Le transfert coïncide ainsi parfaitement avec la réalité économique. Le système est ciblé sur les agents qui ont la plus grande propension marginale à consommer : l'effet stabilisateur sur l'activité est ainsi maximisé.

Conclusion

Dans cette série nous avons montré que la stabilisation macroéconomique des chocs asymétriques était une question essentielle pour le fonctionnement et la viabilité de la Zone Euro. En effet, les chocs asymétriques existent au sein de l'UEM et cette situation ne semble pas s'arranger avec le temps puisque la spécialisation des économies augmenterait leur occurrence.

La question était de savoir si la stabilisation était suffisante pour que les coûts de l'intégration monétaire ne dépassent pas les avantages. Or, il s'avère que ni les mécanismes ni les outils institutionnels ne permettent une stabilisation efficace en Zone Euro. Cela fait donc peser le risque d'éclatement de l'UEM.

Les Etats membres ont mis en place une nouvelle gouvernance économique qui reste encore sous-optimale et qui semble très coûteuse. Les limites politiques à l'intégration économique empêchent toute résolution efficace de la crise. Les Européens se trouvent désormais dans un dilemme : soit refuser l'intégration et revenir à la souveraineté nationale pour pouvoir gérer les chocs asymétriques ou alors emprunter le chemin inverse de l'intégration politique.

La première option impliquerait la marginalisation économique et politique des Européens. Pour arriver au deuxième équilibre, la création d'une Union Sociale serait la solution la plus adaptée car elle serait légitime, efficace et permettrait la création d'une identité commune forte.

Simon Ganem

Références bibliographiques :

Delle Donne, M. (2013), Union bancaire: le Mécanisme de résolution unique (SRM) va-t-il remplacer l'Emergency Liquidity Assistance (ELA) dans la gestion des crises de liquidité bancaire?, BSI Economics.

Eichengreen, B. (2012), Is Europe on a Cross of Gold?, Project Syndicate

Eurobarometer (2012 and 2013)

Fabbrini, S. (2013), Intergovernmentalism and its limits: assessing the European Union's answer to the crisis, Comparative Political Studies

Frieda, G. (2013), Europe's Clash of Generations, Project Syndicate

Friedman, T. (2000), The Golden Straitjacket, In The Lexus and the Olive Tree (pp. 101-111), New York, NY, Anchor Books.

Ganem, S. and A. van Marcke de Lummen (2013), European Employment Union, Le Cercle des Economistes.

Ganem, S. (2014), La stabilisation macroéconomique en Zone Euro (Partie I , Partie II & Partie III), BSI Economic.

Lequillerier, V. (2012), Et le Mecanisme Unique de Supervision est arrivé... , BSI Economics.

Letta, E. (2013), Europe's Responsible Solidarity, Project Syndicate

Micossi, S. (2013), How the EZ crisis is permanently changing the EU institutions ?, CEPR

Roubini, N. (2013), The Eurozone's Calm Before the Storm, Project Syndicate

Palacio, A. (2013), Europe's Narrative Struggle, Project Syndicate

Pisani-Ferry, J. (2012), Assurance mutuelle ou fédéralisme : la Zone Euro entre deux modèles, Journées de l'économie de Lyon

Pisani-Ferry, J., André Sapir, Guntram B. Wolff (2012), The messy rebuilding of Europe, Bruegel Policy Brief

Rodrik, D. (2007), The inescapable trilemma of the world economy, Dani Rodrik's weblog

Šemeta, A. (2013), Europe at crossroads, College of Europe / Bruges