

POUR SORTIR DE LA CRISE, COMBINER KEYNES ET SCHUMPETER

Par **Henri Rouilleault**, économiste et ingénieur social,
ancien conseiller du premier ministre Michel Rocard
et du commissaire européen Vladimír Špidla

Le 13 avril 2012

Chaque grande crise déplace les choix en matière de politique économique et fait bouger les lignes de la théorie économique. Il en a été ainsi pour la crise de 1929. Les politiques de relance et le développement de la protection sociale ont prévalu, aux Etats-Unis et dans les pays scandinaves dans les années 1930, puis ont été généralisées après-guerre pendant les Trente Glorieuses. Loin des illusions sur l'équilibre spontané des marchés, John Maynard Keynes avait montré qu'il fallait que l'Etat soutienne la demande par des dépenses budgétaires et que la Banque centrale mène une politique monétaire accommodante en cas de récession. Il a aussi démontré que l'Etat et la Banque centrale devaient retrouver des marges de manœuvre budgétaire et monétaire quand la reprise s'affermirait. Quels seront les effets de l'actuelle crise systémique, à la fois économique, financière, écologique, et géopolitique sur cette vision des choses ?

De nouveau, la bataille se déroule au double plan des choix politiques et des idées. En matière de politique économique, nous devons tourner la page de la dérégulation et des baisses d'impôts et combiner l'action sur la demande et l'action sur l'offre. Au plan théorique, nous devons combiner Keynes et Schumpeter, oublier Friedman et Laffer, mais aussi contenir l'ordolibéralisme¹, très prégnant en Allemagne et de ce fait dans l'Union européenne.

Depuis le tournant néolibéral des années 1980, les idées keynésiennes ont reculé dans le monde, après avoir montré leur insuffisance face à la stagflation consécutive aux chocs pétroliers des années 1970. La dérégulation financière, le désarmement fiscal et la montée des inégalités ont prévalu, avec

¹ Doctrine due à Walter Eucken et aux économistes et juristes de l'école de Fribourg, au début des années 1930, selon laquelle ni le marché seul ni la planification ne sont efficaces, et qu'il faut leur préférer une division du travail, juridiquement bien établie, entre la politique monétaire du ressort d'une banque centrale indépendante, la politique budgétaire de celui de l'Etat, et les salaires de la négociation entre les partenaires sociaux. Cette doctrine est devenue dominante en Allemagne après la guerre parmi les chrétiens-démocrates et les libéraux, les sociaux-démocrates étant plus sensibles aux thèses keynésiennes tout en partageant la notion « d'économie sociale de marché ». Elle a également conditionné la création de la Banque centrale européenne, indépendante, dotée, contrairement à ses homologues américaine et britannique, du seul objectif de limiter l'inflation, et ne pouvant souscrire à des émissions de dette publique.

trois modèles de croissance², tirés respectivement par l'endettement privé (Etats-Unis, Royaume-Uni, Espagne), par une politique non coopérative de tout à l'export (Allemagne) et par un déficit public permanent (France). La crise de 2008/2009 a montré l'impasse de ces trois modèles de croissance. Insoutenables sur le moyen terme, ils ont aussi en commun de s'écarter des leçons de Keynes sur la régulation de la demande effective. Les économies de la zone euro, qui avaient convergé pour la mise en place de la monnaie unique en 1999, ont divergé depuis. Quant à la convergence des taux d'intérêt, elle sous-estimait l'absence de garantie mutuelle sur les dettes souveraines et a facilité les bulles immobilières. Les autorités politiques, les institutions de régulation, et les marchés financiers ont été aveugles aux risques encourus du fait des bulles immobilières, de la stagnation de la demande intérieure allemande, et de la montée de la charge de la dette publique au sud de l'Europe. L'Espagne, en plein boom de l'endettement privé, apparaissait comme un bon élève de la maîtrise des dépenses publiques. L'Allemagne, qui comprimait ses salaires, ne devait sa croissance qu'à la demande intérieure de ses partenaires. En France, au tournant du siècle, Jacques Chirac « taclait » le gouvernement de Lionel Jospin lui enjoignant de dépenser la « cagnotte budgétaire » engendrée par la croissance. Puis, de concert avec Gerhard Schröder, il s'affranchissait, sans raison alors, des règles du pacte de stabilité et de croissance (déficit public inférieur à 3 %).

Le brusque effondrement du commerce mondial et des anticipations des entreprises et des ménages consécutif à la crise des *subprimes* et à la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 a entraîné un regain temporaire des politiques keynésiennes. Sans guère plus de coordination que les exhortations du G20 et de l'Union Européenne et avec une ampleur inégale, la Chine, les Etats-Unis, et la quasi-totalité des pays européens firent à juste titre une politique de relance budgétaire et de sauvetage du secteur financier par les fonds publics. La récession de 2008 / 2009 a ainsi débouché en 2010 / 2011 sur une croissance retrouvée des pays émergents et sur une reprise molle des pays développés, au prix d'un endettement public accru et insoutenable à terme. Alors que les progrès de la régulation financière sont encore très limités, l'épicentre de la crise s'est déplacé vers la zone euro, moins endettée globalement que les Etats-Unis mais souffrant d'un manque de solidarité et de gouvernance. La zone euro ne peut durablement subsister si l'Allemagne emprunte à 10 ans à moins de 2 %, l'Italie et l'Espagne à près de 6 % et la Grèce très au-delà.

Le tandem formé par Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ne propose, avec le traité du 9 décembre 2011, qu'une politique de réduction rapide des déficits publics, oubliant une nouvelle fois Keynes et le risque d'aggraver l'ampleur et la durée de la nouvelle récession dans laquelle la zone euro est rentrée fin 2011 par le cumul des politiques d'austérité. Le resserrement du crédit et la hausse de 1,6 % de la TVA en octobre 2012, sauf défaite du président sortant, déprimeront par ailleurs également l'activité.

Les esprits raisonnables savent pourtant qu'une rigueur retrouvée de la politique budgétaire n'a de chance de sortir la zone euro de la crise qu'à trois conditions : si elle est accompagnée d'une relance des investissements porteurs d'avenir, d'une Banque centrale européenne prêteuse en dernier ressort aux banques mais aussi aux Etats de la zone euro, et au plan politique d'une légitimité accrue des autorités de l'Union européenne. Ces trois conditions ne sont actuellement pas réunies, d'où la

² Henri Rouilleault (2011) « L'emploi au sortir de la récession... renforcer l'accompagnement des transitions professionnelles », www.travail-emploi-sante.gouv.fr

demande adressée par François Hollande à nos partenaires d'une renégociation du traité, visant à le compléter avant toute ratification.

Nous avons besoin d'eurobonds pour mutualiser les dettes publiques passées. Nous avons aussi besoin de « project bonds » pour investir au plan communautaire, en matière d'infrastructures communautaires, d'économies d'énergie, d'énergies renouvelables, de biotechnologies, de réseaux. La référence à J. M. Keynes est importante pour éviter le piège de l'austérité généralisée, comme pour renforcer la progressivité de l'impôt, mais elle est insuffisante. Il faut la compléter, au niveau national comme au niveau communautaire, par une politique de l'offre, inspirée de Joseph Schumpeter, favorisant l'innovation, la croissance et l'emploi, accroissant notre avantage comparatif dans certaines filières industrielles ou le retrouvant pour d'autres. Il faut renforcer les coopérations entre grandes entreprises, moyennes entreprises, et start-up, recherche publique, recherche privée et formation initiale et continue. Dans un contexte de « destruction créatrice » des activités, il faut aussi une politique de l'emploi ambitieuse pour sécuriser les parcours professionnels, accompagner les transitions, réduire drastiquement le nombre de jeunes non diplômés, la précarité, et le chômage de longue durée.

Il faut oublier le monétarisme de Milton Friedman : en dépit de la hausse des matières premières, la menace d'une forte inflation sous-jacente est nulle ; un léger regain, au-delà de la cible de 2 %, réduirait le fardeau de la dette, comme le rappellent régulièrement Paul Krugman et Olivier Blanchard. Il faut aussi oublier le mirage du « théorème de Laffer » (les baisses d'impôts qui relanceraient la croissance et les rentrées fiscales et équilibreraient les comptes publics) et augmenter les impôts sur les revenus financiers et les hauts revenus. Il faut aussi limiter l'influence de l'ordolibéralisme allemand en faisant en sorte que directement ou indirectement la Banque centrale européenne, tout en restant indépendante, puisse comme ses consœurs américaine ou britannique acheter de la dette souveraine à l'émission, et pas seulement sur le marché secondaire, ce qu'elle fait depuis 2008 à l'initiative de Jean-Claude Trichet.

Le retour à la maîtrise des finances publiques est nécessaire, il y va de l'indépendance et de la soutenabilité de notre politique économique, mais il doit être mené de façon ordonnée. Pour la France, l'équilibre des finances publiques est prévu par François Hollande en 2017 avec une prévision de croissance remontant progressivement de 0,5 % en 2012 à 2 - 2,5 % à partir de 2015. Une règle d'or budgétaire n'a de sens que si elle est flexible en fonction de la conjoncture et si elle préserve les investissements porteurs d'avenir. Flexible, cela veut dire qu'elle soit définie, comme c'est le cas, sur la base du déficit structurel sur un cycle, les pouvoirs publics dépensant plus quand la croissance ralentit et moins quand elle accélère. Préservant les investissements, cela voudrait dire un déficit structurel non pas de 0,35 % du PIB comme dans la Loi fondamentale allemande, ou de 0,5 % comme dans le traité intergouvernemental, mais correspondant au poids de l'investissement net des administrations publiques dans le PIB, soit 1 % aujourd'hui ou un peu plus compte tenu des efforts d'investissements publics à faire³. C'est, par contre, beaucoup moins que notre déficit budgétaire, supérieur à 5 % en 2011. Nous ne pouvons continuer à nous endetter auprès de non-résidents pour financer une partie des salaires et des pensions des fonctionnaires et une charge de la dette croissante. Mais l'Etat doit pouvoir, comme les entreprises et les collectivités territoriales, être

³ Effort d'investissement public qu'il faut compléter par l'optimisation des dépenses de fonctionnement, avec une réallocation progressive de l'emploi public vers l'Education et la Recherche.

déclaré bénéficiaire s'il finance ses dépenses courantes y compris amortissements, et financer ses investissements nets pour partie par autofinancement et pour partie par endettement, laissant aux générations futures à la fois des infrastructures et un niveau de dettes raisonnable.

Enfin, le problème n'est pas qu'économique. Il ne peut y avoir de contrôle budgétaire communautaire accru sans davantage de démocratie européenne. Sans cela l'Europe, notre bien commun, se heurtera à la révolte des peuples, comme en Grèce aujourd'hui contre la « troika » des experts de la BCE, de la Commission et du FMI. Sur la démocratisation des institutions européennes, ce n'est pas l'Allemagne principalement qui doit bouger, mais la France. Edouard Balladur a ignoré les propositions de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble en 1994, Jacques Chirac et Lionel Jospin, en cohabitation, celles de Joschka Fischer en 2000. Nous devons examiner sérieusement la proposition de Wolfgang Schäuble, désormais ministre des finances allemand, en novembre 2011, d'un président de l'Europe qui serait élu au suffrage universel par tous les Européens. Il faut, en outre, un poids accru du Parlement européen sur les orientations de l'Union, et une Commission responsable devant le Parlement.