

Allemagne-UE. Assurer l'avenir du capitalisme avec du capital fictif. L'après Merkel-Ponzi...

8 septembre 2021



Par Wolfgang Streeck

C'est l'été, Bruxelles fait semblant d'être en vacances, mais personne n'y croit: les nuages s'amoncellent, aucune lueur d'espoir en vue, les nerfs sont à vif. Les forêts brûlent, la pluie tombe, les rivières sont en crue – la crise climatique a frappé à la maison, plus notamment que jamais. Sur les 750 milliards d'euros du «fonds de relance» Corona, pas un seul euro n'a encore été dépensé et la quatrième vague commence à se déployer. Il est temps de faire une piqûre de rappel budgétaire, mais comment la payer? La guerre française en Afrique s'éternise, les Etats en faillite que sont la Libye, la Syrie, l'Irak et le Liban continuent de l'être, les exigences allemandes d'un régime d'asile européen qui protège l'Allemagne de l'obligation de se montrer à la hauteur de sa rhétorique morale divisent plus que jamais, le changement de régime en Russie doit attendre puisque Poutine ne veut pas démissionner. Et maintenant, l'Afghanistan: le Bon oncle Joe est devenu le Mauvais oncle Joe. *Toute l'Europe* est choquée: l'unilatéralisme! En Allemagne et au Royaume-Uni, les gouvernements tentent désespérément d'éviter d'expliquer pourquoi, en plus de suivre les ordres des Etats-Unis, ils mènent une guerre insensée depuis deux décennies dans un lointain pays, ingouvernable. Et au milieu de ce désastre, Angela Merkel, la super-présidente non nommée mais d'autant plus

efficace de l'Union européenne, dont on dit qu'elle a réussi à tout maintenir ensemble, va quitter son poste de chancelière allemande à l'automne prochain, pour toujours.

L'«Europe», ou le «projet européen» incarné par l'UE, survivra-t-elle à Merkel? Dans la Realpolitik de Bruxelles, cela se traduit par la question: après son départ, l'Allemagne continuera-t-elle à remplir ses obligations en tant qu'assureur camouflé d'une hégémonie de l'UE? C'est-à-dire, avant tout, continuera-t-elle à payer? Elle peut le faire de diverses manières, dont beaucoup sont conçues pour être aussi obscures que possible: en laissant augmenter ses contributions nettes au budget de l'UE; en permettant à la Banque centrale européenne (BCE) de s'engager *sub rosa* (de manière plus ou moins confidentielle) dans le financement de l'Etat, en violation des traités; en acceptant de garantir le «fonds de relance» Corona, également en dehors des traités; en permettant qu'à l'avenir le service de la dette soit assuré par d'autres dettes; en laissant les 750 milliards d'euros, vendus comme une mesure d'urgence unique en son genre, se transformer en une «avancée historique» vers une «capacité budgétaire supranationale» à la française – tout en laissant entendre aux marchés, afin de maintenir des taux d'intérêt bas, que, si le pire devait arriver, l'Allemagne serait là pour offrir la «solidarité européenne».

L'«Europe» peut-elle continuer à compter sur l'Allemagne, à l'approche d'une élection dont l'issue est plus incertaine que jamais dans l'histoire de la République fédérale? Fin août, il semblait que le prochain gouvernement allemand, le premier après Merkel, serait une coalition de trois partis sur quatre: la CDU/CSU, le SPD, les Verts et le FDP (Freie Demokratische Partei) – l'AfD (Alternative für Deutschland) étant exclu de l'arc constitutionnel; Die Linke ayant du mal à dépasser le seuil des 5%. Ces deux étant de toute façon profondément divisés sur le plan interne. Personne ne peut prédire lequel des trois *Kanzlerkandidaten* finira par devenir *Kanzler*, le léger Armin Laschet et le solide Olaf Scholz étant plus probables que la candidate pop-up des Verts, Annalena Baerbock. Quel que soit le candidat retenu, il ne réunira derrière lui pas plus d'un quart des voix, et le gouvernement tripartite qui sera formé comprendra invariablement au moins deux partis imprégnés de l'orthodoxie politique de la République fédérale. Est-il possible que le centrisme soit plus profondément enraciné dans un système politique?

Les nations, organisées en Etats, développent des idées d'intérêt national reflétant, entre autres, leur expérience historique, leur situation géographique et leurs facultés collectives. Inscrits dans le «sens commun» politique d'un pays et considérés comme évidents par sa classe politique, les intérêts nationaux ne peuvent changer que progressivement. C'est le cas dans l'Allemagne d'aujourd'hui, même si l'idée d'un intérêt national y est considérée comme étrangère et doit être déguisée en intérêt général européen, voire humain. Au centre de cet intérêt se trouve la préservation de l'Union européenne et, en particulier, de l'Union monétaire européenne – cette dernière étant, par un heureux hasard, la source de la prospérité nationale allemande. Cependant, même un intérêt national aussi profondément ancré que le «pro-européanisme» allemand peut être mis sous pression lorsque les circonstances changent, de sorte que des efforts continus semblent recommandés pour maintenir le consensus pro-UE. Par exemple, sur les quatre partis qui pourraient, dans différentes combinaisons à trois, former le prochain gouvernement allemand, deux – la CDU/CSU et le FDP – devront se méfier de leur nouveau concurrent de droite, l'AfD, qui propose une conception différente, «nationaliste», de ce qui est bon pour le peuple allemand. Bien que cela ne suffise pas à les rendre «anti-européens», cela pourrait les obliger à se montrer moins complaisants envers les futurs appels de Bruxelles pour plus d'«européisme» de type pécuniaire.

Depuis quelque temps, la Commission européenne s'abstient de publier des informations sur les contributions nettes des Etats membres au budget de l'UE, afin de ne pas réveiller les chiens allemands qui dorment. Mais cela n'a pas empêché la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de faire ses propres calculs à partir de données publiques. Il en ressort qu'en 2020, l'Allemagne a payé 15,5 milliards d'euros de plus à Bruxelles qu'elle n'en a récupéré, sur une contribution brute de 26 milliards d'euros, qui représentent 1,74% des dépenses fédérales. L'Allemagne est suivie par la Grande-Bretagne (contribution nette de 10,2 milliards d'euros), la France (8 milliards d'euros) et, parmi tous les pays, l'Italie (4,8 milliards d'euros). Aucune information officielle n'est encore disponible pour 2021, mais en juin 2020, la Commission a estimé que, cette année-là, la contribution nette de l'Allemagne augmenterait de plus de 40% et que les paiements bruts progresseraient de 13 milliards d'euros. Cela semble refléter en partie la promesse faite par le ministre allemand des Finances, Olaf Scholz, de combler la plupart, sinon la totalité, des déficits infligés au budget de l'UE par le départ des Britanniques.

A première vue, ce que l'Allemagne verse à l'UE ne représente qu'une part infime de ses dépenses fédérales. Toutefois, à l'instar d'autres pays, le budget de l'Etat allemand laisse peu de place aux dépenses discrétionnaires, peut-être pas plus de 5%, de sorte que toute augmentation des contributions à l'UE sera forcément ressentie douloureusement. Le fait que les principaux bénéficiaires du financement de l'UE soient les deux moutons noirs, la Pologne et la Hongrie, avec des rentrées nettes en 2010 de 13,2 et 4,8 milliards d'euros respectivement, pourrait constituer un problème politique. (La deuxième place, devant la Hongrie, est occupée par la minuscule Grèce, avec 5,7 milliards d'euros, ce qui constitue manifestement une prime pour avoir signé le protocole d'accord de 2015 et remplacé consciencieusement Syriza par un gouvernement dûment «pro-européen», c'est-à-dire pro-capitaliste). Etant donné que le public allemand a tendance à considérer l'UE comme une entreprise éducative plutôt qu'économique ou géostratégique, mise en place pour enseigner aux Européens de l'Est les valeurs néo-allemandes de la démocratie libérale, en mettant l'accent sur la diversité, le conservatisme autoritaire des Etats membres de l'Est peut délégitimer le soutien budgétaire qui leur est accordé, en particulier en période de contrainte budgétaire. Cela pourrait même jeter une ombre sur le projet d'une «union toujours plus étroite» dans son ensemble.

Dans ce contexte, les procédures d'infraction que la Commission a lancées contre la Pologne et la Hongrie – à la demande de leurs partis d'opposition libéraux et de leurs alliés au Parlement européen – peuvent être utiles car elles impliquent une menace de réduction des subventions de l'UE si les pays en question ne cèdent pas sur des questions telles que le statut de leur système judiciaire et l'éducation sexuelle dans les écoles. Les réductions budgétaires qui permettent aux Allemands économes d'économiser de l'argent étant une méthode éducative particulièrement attrayante pour eux. Notez également la procédure d'infraction lancée simultanément contre l'Allemagne pour n'avoir pas maîtrisé sa Cour constitutionnelle [1], car cette dernière insiste sur le devoir du gouvernement allemand d'empêcher les institutions européennes comme la Banque centrale européenne de limiter la souveraineté allemande au-delà de ce que les traités autorisent. Cette procédure a été demandée par les députés verts allemands du parlement européen; elle n'aurait peut-être pas été activée sans la connivence secrète du gouvernement fédéral allemand.

Une telle prudence est-elle vraiment nécessaire? Comme Yanis Varoufakis l'a fait savoir au monde entier, «quoi qu'elle dise ou fasse, l'Allemagne finit toujours par payer» (mais pas à tout le monde, comme il a dû l'apprendre). Mais c'était en 2015, et si l'esprit est encore volontaire, la chair est peut-être devenue faible entre-temps, la volonté étant une chose, la capacité une autre. Grâce au Covid-19, la dette nationale allemande est passée en 2020 de 60 à 70% du PIB, et devrait augmenter en 2021 au même rythme, pour atteindre environ 80%. Rien n'indique que le prochain gouvernement allemand, quelle que soit sa composition, sera en mesure, ou même désireux, d'abolir le «frein à l'endettement» inscrit en 2009 dans la Constitution. Il en découle que la politique budgétaire des prochaines années devra encore respecter des limites étroites en matière de nouveaux emprunts. (Il se peut toutefois qu'il y ait d'autres vagues de corona, causées par des variants ou des successeurs du SRAS-Covid-19, qui justifieraient davantage de dépenses d'urgence).

En outre, avant même la pandémie, les infrastructures publiques allemandes – routes, ponts, réseau ferroviaire – s'étaient sensiblement dégradées au cours des deux dernières décennies, notamment en raison de l'austérité imposée, dans le but d'enseigner aux autres Etats membres de l'UE que les économies doivent précéder les dépenses! Aujourd'hui, Monsieur Corona a attiré l'attention sur d'autres carences dans le domaine des soins de santé, des maisons de retraite, des écoles et des universités. Elles seront toutes coûteuses à combler.

Et ce n'est pas tout. Le «tournant énergétique» de Merkel nécessitera, selon les estimations actuelles, 44 milliards d'euros de compensations pour les régions charbonnières et les fournisseurs d'électricité d'ici 2038; encore plus si le prochain gouvernement, comme l'exigent les Verts, se débarrasse plus vite du charbon. En outre, pour réparer les dommages causés par les inondations de juillet 2021, il a fallu créer un «fonds de reconstruction» de 30 milliards d'euros qui sera dépensé au cours des prochaines années. Ajoutons à cela que les inondations ont peut-être mis fin aux jours heureux où la politique climatique pouvait se résumer à des engagements à bon compte en faveur de dates toujours plus précoces et irréalistes pour mettre fin aux émissions de CO₂. Plutôt que des gestes peu coûteux, ce qui semble maintenant nécessaire sont des investissements coûteux dans des barrages et des digues, dans la gestion de forêts moins sujettes aux incendies, dans la climatisation des hôpitaux et des maisons de retraite, dans des couloirs de circulation d'air frais pour les villes, etc. Parallèlement à tout cela, il faudra assurer le service de la nouvelle dette allemande, tandis que la nouvelle dette de l'UE («NextGenerationEU»-Plan de relance pour l'Europe) pourrait s'avérer n'être qu'une goutte d'eau dans l'océan.

La situation entraînera probablement la demande à Bruxelles et dans les Etats membres de la Méditerranée d'une autre vague d'endettement du type «Next Generation». Elle sera garantie par les promesses allemandes, plus ou moins tacites, d'intervenir en tant que débiteur de dernier recours. Et n'oubliez pas que tous les partis politiques allemands responsables ont promis que l'Allemagne augmenterait son budget de «défense» de pas moins de la moitié, à 2% du PIB. Il passerait d'environ 46 milliards par an actuellement à quelque 69 milliards et plus, en fonction de la croissance du PIB – comme l'exigent à la fois les Etats-Unis (pour que l'Allemagne puisse effrayer la Russie, au nom des Etats-Unis), et la France, pour qu'elle puisse l'aider dans ses guerres au Sahel. En plus ou dans le cadre de ce projet, il a fallu promettre à la France un système franco-allemand d'avions de chasse, le FCAS (Système de combat aérien du futur: SCAF), qui, selon des estimations réalistes, coûtera environ 300 milliards d'euros au cours des dix prochaines années. Projet auquel les militaires allemands s'opposent car ils estiment qu'il s'agit simplement d'une refonte, avec de l'argent

allemand, d'un système français existant mais difficile à exporter: le Rafale. Avec une telle compétition pour le peu d'argent discrétionnaire du budget fédéral, Monsieur et Madame le contribuable allemand continueront-ils à défendre l'«Europe»?

Peut-être cette question est-elle mal posée. Car le problème n'est plus de savoir comment payer ce qui est nécessaire, mais que faire si ce qui est nécessaire est devenu trop cher pour être payé. Comme hypothèse de départ, envisageons la possibilité que les coûts collectifs de fonctionnement du capitalisme aient désormais dépassé une fois pour toutes ce que les sociétés peuvent extraire du capitalisme pour les couvrir – pour payer la paix sociale, la formation de travailleurs patients et de consommateurs satisfaits, la préparation et le nettoyage de la production excédentaire, l'extension et la défense des marchés et des droits de propriété dans des pays lointains, etc. etc. Le résultat serait, et semble être, une gigantesque «crise fiscale-budgétaire de l'Etat», comme en témoigne l'augmentation constante de la dette publique au cours des dernières décennies, rendue possible par les Etats placés sous contrainte budgétaire qui permettent à l'industrie financière de créer et de conditionner des quantités infinies de monnaie fiduciaire en «produits» attrayants.

En empruntant à l'industrie financière, les Etats peuvent, tant qu'ils ont du crédit, acheter un avenir au capitalisme, tout en créant de généreux flux de revenus pour ceux qui ont suffisamment d'argent à prêter, leurs droits étant transmis à leurs enfants et petits-enfants. Ces revenus sont garantis par des obligations tout aussi généreuses pour les générations futures de ceux qui ont moins d'argent, eux qui seront obligés de travailler plus dur et plus longtemps pour rembourser ce qui a été appelé leur «dette collective envers le capital».

Comme la dette croît plus vite que le capitalisme, la gestion des économies politiques capitalistes devient un jeu de confiance de type Ponzi. Avec la devise immortelle – le «Believe me, it will be enough» [26 juillet 2012] – de Mario Draghi, lancé à l'origine à un public dans lequel tout le monde avait intérêt à ne pas remarquer, et certainement pas à dire à voix haute, que les vêtements de l'empereur avaient depuis longtemps atterri chez un prêteur sur gages: ne serait-ce que parce qu'ils étaient (et sont) précisément les prêteurs sur gages. Dans l'Union européenne en particulier, assurer l'avenir du capitalisme avec du capital fictif prend la forme d'un jeu de signalisation à deux étages: 1° les gouvernements du centre envoient des signaux aux gouvernements de la périphérie pour leur faire croire qu'ils ont encore des réserves, réelles ou réputées, qu'ils peuvent partager; 2° des signaux que les gouvernements de la périphérie transmettent ensuite à leurs électeurs, nourrissant les espoirs d'une «solidarité européenne» plus que symbolique, espoirs qui devront bientôt être rafraîchis par une nouvelle injection de promesses vides. Tout le monde n'est pas aussi bon à ce jeu. Et l'une des raisons pour lesquelles Angela Merkel est devenue si importante pour l'UE-Europe pourrait bien être sa capacité inégalée à promettre l'impossible de manière crédible, son froid mépris pour la cohérence des politiques, sa capacité étonnante à prendre des engagements incompatibles et à faire croire aux gens qu'à un moment donné elle les rendra compatibles.

Bien sûr, Angela Merkel a été aidée par une classe politique «pro-européenne» qui ne voyait pas d'autre solution que de faire confiance à la magicienne allemande pour repousser le jour des comptes jusqu'à la fin, sinon du temps lui-même, du moins de celui de son mandat. Au fond de leur esprit, il y avait peut-être l'espoir que les ressources nécessaires pour que l'Allemagne tienne ses promesses existent quelque part, dans les sous-sols de la Bundesbank peut-être. Et qu'avec des négociations habiles et une pression politico-morale accrue, elles pourraient être extraites.

Mais à part cela, ils ont semblé assez heureux d'assister à la performance virtuose d'Angela Merkel en tant qu'artiste à la Ponzi du désir politique, une émettrice de confiance, si ce n'est de monnaie fiduciaire, une maîtresse du règlement différé de la dette et une championne inégalée de la discipline – essentielle en période de surcharge budgétaire – de l'imposture politique. Une discipline qu'eux-mêmes, confrontés à leurs propres crises de sous-financement de l'Etat dans le capitalisme mondialisé, doivent maîtriser jour après jour.

Armin Laschet, Olaf Scholz ou Annalena Baerbock seront-ils capables de maintenir la magie en vie, de suivre le comportement de Merkel lorsque la périphérie européenne de l'Allemagne aura besoin d'un autre report de paiement, d'une autre extension de crédit bon marché – par exemple, lorsque les intérêts de leur dette nationale augmenteront malgré tous les efforts de la Banque centrale européenne? En cet été 2021 de mécontentement, cela semble en effet douteux. (Article paru le 3 septembre sur le site *SIDECAR-NLR*; traduction par la rédaction de *A l'Encontre*)

Wolfgang Streeck est un sociologue et économiste allemand, directeur émérite de l'Institut Max Plank (à Cologne) pour l'étude des sociétés.

[1] Selon le blog du droit européen, 15 juin 2021: «L'injonction de la Cour constitutionnelle fédérale allemande à la *Bundesbank* contenue dans l'arrêt du 5 mai 2020 était une violation manifeste de l'article 130 TFUE, qui garantit l'indépendance non seulement de la Banque centrale européenne, mais aussi des banques centrales membres du SEBC, ainsi que de l'article 14, paragraphe 3, du protocole n° 4 sur les statuts de la BCE et du SEBC, selon lequel *«Les banques centrales nationales font partie intégrante du SEBC et agissent conformément aux orientations et aux instructions de la BCE. Le conseil des gouverneurs prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des orientations et des instructions de la BCE, et exige que toutes les informations nécessaires lui soient fournies»*. (Réd.)