

La fabrique de L'Opinion

Christian Stoffaës : Le «moment Hamilton» de l'Union européenne

« Il est temps de proposer un acte fondateur. La prise en charge fédérale de la dette des états de l'Union, il y a deux siècles, peut constituer une utile référence historique. ».

Publié le mercredi 26 juin à 16h01

Les faits - Christian Stoffaës est un ancien élève de l'École Polytechnique et ingénieur du Corps des Mines et un ancien président du Conseil du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Il est aujourd'hui président du Conseil d'analyse économique franco-allemand.

Les opinions publiques et les dirigeants européens sont de plus en plus conscients que les « sommets de la dernière chance » et autres mesures de replâtrage ne suffisent plus pour sauver l'euro et l'Europe. Il est temps de proposer un acte fondateur. Le plan Hamilton de prise en charge fédérale de la dette des états de l'Union, il y a deux siècles, peut constituer une utile référence historique. Accompagnant la Déclaration d'indépendance, les « Articles de confédération » de 1777 laissent l'essentiel des pouvoirs à chacune des treize anciennes colonies, toutes jalouses de leur souveraineté récemment acquise. Tant que le salut de la nation était en jeu on ne regardait pas à la dépense : les colonies en révolte ont massivement emprunté pour financer les armements, pour payer les soldes des soldats. La jeune nation américaine est à la peine, déchirée par les querelles de juridictions, les disputes commerciales, paralysée par le poids des dettes.

Dix ans plus tard, la Convention de Philadelphie établit la Constitution définissant les droits des citoyens et l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Union. Mais c'est encore loin d'être un état, doté d'un pouvoir et d'une administration.

■ Naissance d'une nation : la prise en charge fédérale de la dette des Etats

Il faudra encore une décennie pour que celui des pères-fondateurs qui représente New York, Alexander Hamilton, premier secrétaire au Trésor, propose au Congrès dans son « Rapport sur le crédit public » présenté au Congrès en 1790, de transférer les dettes des Etats au niveau fédéral. En particulier les pensions dues aux vétérans qui ne s'échangent alors qu'au quart de leur valeur nominale.

La banqueroute, alors, menace. La dette publique équivaut à un tiers du PIB de l'époque. L'Union s'engage à reprendre les dettes à valeur faciale, émettant à cette fin des obligations fédérales au taux de 4%, des eurobonds avant la lettre sous la forme d'une dette perpétuelle dont la charge sera acquittée par des taxes douanières et sur l'alcool.

L'argument du plan Hamilton est de parer le risque de faillite dans le but de préserver l'honneur, le crédit public et la capacité d'emprunt future de la jeune nation. En outre il s'agit de consolider l'Union face aux forces centrifuges et aux intrigues étrangères revanchardes, notamment anglaises. Les détenteurs de bons fédéraux, les oligarchies terriennes et financières locales, auront ainsi un intérêt direct à soutenir le gouvernement central contre les tentations sécessionnistes. La mise en place d'une administration financière et fiscale fédérale constituera un puissant lien intégrateur.

Sur la proposition de prise en charge fédérale des dettes des Etats, les pères-fondateurs se divisent. Les Etats qui ont déjà remboursé, telle que la Virginie, rechignent à payer la dette des impécunieux. Entre Hamilton, partisan d'un gouvernement central fort, et Jefferson, représentant des agrariens défenseurs des autonomies locales, un compromis est tracé. Grâce au transfert de la capitale fédérale de New York en Virginie. Le grand clivage de la démocratie américaine demeure aujourd'hui vivace. Vrai acte-fondateur de l'Union, le succès du plan enracine la légitimité du pouvoir fédéral, dans une république profondément hostile à l'Etat centralisé, synonyme d'oppression. L'Amérique prend un nouveau départ : crédit du gouvernement restauré, abondance des fonds disponibles, prospérité générale. Le département du Trésor croît en stature et en effectifs pour administrer la dette publique, lever les impôts. Pour le Rapport Hamilton, une dette fédérale permanente et de taille raisonnable constitue « le puissant ciment de notre nation ». S'ensuivent logiquement le département du Trésor, la fiscalité fédérale, la banque des Etats-Unis préfiguration de la Fed. C'est-à-dire un Etat.

■ Génération dette

Le parallèle avec notre grand débat sur l'euro est tentant, alors que le poids des dettes accumulées étouffe le Sud, exacerbe les divisions, suscite les extrémismes. Mêmes débats hier qu'aujourd'hui, entre les européistes et les souverainistes, mêmes disputes entre Etats-cigales et citoyens-fourmis, même chaos constitutionnel sur l'équilibre des pouvoirs.

Il faut oser se poser la question de savoir si les dettes publiques accumulées sont réellement remboursables, quand il est aisé de calculer qu'il faudra des budgets non pas équilibrés mais excédentaires pendant une décennie au moins, des retraites et des fonctionnaires réduits de 20%, l'austérité et la déflation. Et ce surtout quand les taux d'intérêt, actuellement négligeables, remonteront, rendant le service de la dette publique difficilement supportables, aggravant le cercle vicieux de l'austérité. Mais la question ne peut être posée ouvertement dans toute sa brutalité sans en même temps proposer une solution, faute de quoi elle détruit la confiance publique et celle des marchés financiers.

Les grands surendettements s'achèvent toujours dans la spoliation des créanciers. « Quand je vous dois 100 milliards, c'est mon problème, quand je vous dois 1000 milliards, c'est le vôtre », disent les cyniques. Les dettes irremboursables se terminent par la spoliation des créanciers, engendrant la perte de confiance générale, les frustrations: en mode hard comme le refus d'honorer les engagements (l'Argentine, les emprunts russes) ou en mode soft (l'hyperinflation des après-guerres européennes). Les dettes de la Première Guerre mondiale se résolurent dans la querelle des réparations allemandes, la déflation, le krach de 1929, faisant le lit de l'exacerbation des extrémismes entre le communisme et les fascismes. Pour les dettes de la Deuxième, la spoliation prit la forme plus indolore de l'inflation, les enseignements de Keynes aidant, déréglant elle aussi les mécanismes sociaux.

A la spoliation anarchique, chaotique et conflictuelle, il faut préférer la spoliation organisée et négociée, à travers un schéma de restructuration des dettes publiques. Tel est l'enjeu historique auquel est aujourd'hui confronté la construction européenne.

■ Répondre à l'obsession allemande : aléas moral et tonneau des Danaïdes

Le parallèle avec la crise de l'euro est tentant, alors que le poids des dettes accumulées étouffe le Sud, paralyse l'économie européenne dans le cercle vicieux de l'austérité budgétaire, exacerbe les divisions, suscite la montée des populismes les extrémismes.

La dette à prendre en charge par les Etats-Unis naissants était une dette de guerre- comme la plupart des dettes publiques de ces époques- donc vouée à se dissiper naturellement après la fin des hostilités.

Quand on évoque la mutualisation des dettes publiques européennes- les eurobonds- il faut savoir de quoi on parle. Le plan Hamilton, c'est une mutualisation de l'amortissement et un rééchelonnement des dettes passées. Mais la dette Hamilton était une dette de guerre à rembourser une fois pour toutes. Alors que l'endettement européen contemporaine est une dette de paix, endémique, donc qui reste à discipliner. Faute de quoi la prise en charge fédérale évoquera, plutôt qu'Hamilton, le tonneau des Danaïdes, maléfiques divinités grecques.

Le « plan Grèce » s'est déjà traduit par des abandons de créances publiques et l'haircut des banquiers imprudents, sans suffire. Le « plan Chypre », conséquence indirecte des abandons de créances grecque, par la spoliation des déposants, modeste mais lourd de conséquence sur la confiance citoyenne, préfigurant peut-être le retour des paniques bancaires de sinistre mémoire.

C'est l'obsession des Allemands, conforme à leur esprit de discipline et de rigueur, que l'essence de la crise de la dette réside dans l'esprit de facilité. Dès lors que l'existence de l'euro avait affranchi les gestions économiques nationales de la sanction de la dévaluation, les gouvernements et les forces politiques démagogiques ont oublié les règles de la plus élémentaire prudence. Que ce soit en matière de dépenses sociales, de recrutements de fonctionnaires, de relâchement des vannes du crédit, de spéculation immobilière échevelée. Pour les Allemands moralistes les eurobonds ne feraient que prolonger l'esprit de facilité qui nous a menés à l'abîme.

Il faut répondre à ces inquiétudes. Comment empêcher le retour des excès spéculatifs et dépensiers ? Comment les rassurer sur la conversion à la discipline morale ?

La « querelle des économistes » -comme il y eut la « querelle des historiens »- fait rage en Allemagne, qui tient aujourd'hui la clef à proposer à ses partenaires avec le soutien de la France. Des économistes allemands ont proposé de mutualiser les dettes publiques des états excédant la limite des 60% de Maastricht dans un fonds commun amortissable sur 25 ans – soit 150 milliards par an de prélèvements fiscaux. C'est une restructuration, donc une spoliation des créanciers, mais raisonnable et plaidable. Le Mécanisme européen de stabilité pourrait remplir cet office.

Le moment est venu d'un New Deal européen, à construire sur un acquis: celui des peuples d'Europe qui, à travers les vicissitudes ont voté massivement pour sauver l'euro depuis le krach de 2008 et ses conséquences en cascade, et quoiqu'il en coûte, même les Grecs, les Espagnols, les Irlandais.

Paradoxalement, la crise a donc renforcé l'adhésion populaire à l'euro. Et elle va maintenant engendrer le « saut fédéral » tant attendu. Comme quoi les crises sont nécessaires à leur propre solution...

Le New Deal européen requiert des compromis: compensations entre états, règles d'or constitutionnalisées et contrôlées, abandons de souveraineté fiscales, budgétaires, sociales. Conséquence de la crise financière, le gouvernement économique de la zone euro se profile désormais. Déjà évoqué il y a deux décennies par la France comme par l'Allemagne, le projet commence de s'imposer dans le paysage européen.

Le Traité budgétaire, imposant un plafond aux déficits budgétaires et une réduction des dettes publiques, a été imposé par l'Allemagne à ses partenaires en 2012 en contrepartie de l'accord allemand à la mise en place en 2011 du Fonds européen de stabilité financière, suivi du Mécanisme européen de stabilité, conçu pour organiser et répartir les charges du soutien aux états impécunieux du Sud, en premier lieu la Grèce, qui fut le détonateur.

Mais la simple police des déficits, déjà inscrite dans le Traité de Maastricht mais dépourvue de mécanisme coercitif pour empêcher de renier les engagements budgétaires - et même de tricher sur les chiffres- c'est un peu court comme gouvernance. C'est l'Europe punitive, guère susceptible de renforcer le soutien des peuples d'Europe.

D'où le gouvernement de la zone euro, inauguré par une présidence stable du conseil des ministres, aujourd'hui confiée à une personnalité qui ne fait guère d'ombre aux chefs d'état et de gouvernement, tout comme les autres postes communautaires. Ce gouvernement, selon les mots récemment prononcés par le président français, « débattrait des principales décisions de politique économique à prendre par les Etats membres, harmoniserait la fiscalité, commencerait à faire acte de convergence sur le plan social, par le haut, et engagerait un plan de lutte contre la fraude fiscale ».

Le compromis entre les états surendettés et les états solvables, entre Hamilton et Jefferson, fut le transfert de la capitale fédérale du Nord au Sud, de New York à Washington. Personne ne se souvient des termes de la dispute: chacun sait que la capitale américaine est à Washington.

Lorsque sera mûr le moment Hamilton de l'Europe, quelle compensation accorder à l'Allemagne pour la convaincre d'accepter la mutualisation et la restructuration de la dette européenne ? Un gouvernement sérieux de la zone euro certes. Des règles d'indépendance renforcées pour l'Institut d'émission, la BCE devant être rappelée dans le droit chemin après les excès monétaires récents ? Un transfert à Francfort de la capitale fédérale de la zone euro ? Un président de la zone euro élu au suffrage universel, avec une première candidate dont le nom s'impose Angela Merkel, signant

définitivement la réhabilitation de l'Allemagne, puissance maudite du XXème siècle, muée en modèle pour l'économie et la démocratie du XXIème ?

Christian Stoffaès