

DE LA CRISE A UNE STRATEGIE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Entretien avec Tommaso Padoa-Schioppa

à la veille du Conseil européen de Juin 2010

15 juin 2010

1. Comment décrivez-vous la gestion de la crise par l'Union européenne depuis le Conseil européen du Printemps ?

L'Union européenne et la Grèce ont toutes les raisons de considérer la gestion de la crise comme un grand résultat, dont la portée va bien au-delà de ce que la plupart des observateurs croyait possible.

Les décisions de mai sont constituées par deux ensembles d'actions : les mesures de redressement de l'économie grecque et celles mises au point par l'UE.

Le premier ensemble, qui est inscrit dans l'engagement pris par la Grèce vis-à-vis de la troïka (UE, BCE et FMI) en échange d'une aide financière, constitue un plan de redressement extrêmement vigoureux qui, comparé à ceux que d'autres pays ont mis en place dans des circonstances comparables, apparaît comme très fort et très courageux. Le plan, visant à réduire le déficit public de 30 milliards d'euros pour le ramener d'ici 2014 sous le seuil de 3 % du PIB, a été adopté le 6 mai à la majorité absolue par le Parlement grec.

Quant aux décisions de l'UE, elles portent sur le paquet de soutien à la Grèce de 110 milliards d'euro, sur l'approbation d'un fonds de stabilisation de 750 milliards d'euro et sur les décisions de la BCE d'acheter, en cas de besoin, des titres de pays membres de la zone euro. **Ces mesures vont bien au-delà de ce que les marchés jugeaient indispensable avant les réunions de mai ; qualitativement et quantitativement elles n'ont pas de précédent dans l'histoire de l'UE.**

On reproche à l'UE de ne pas avoir agi assez rapidement et il est vrai que si les décisions avaient été prises deux mois plus tôt, on serait intervenu dans des circonstances où les marchés étaient moins nerveux. Mais il faut aussi dire que c'est dans la nature des décisions démocratiques extraordinaires comme celles-ci d'exiger une gestation plus longue que l'on

voudrait. À l'UE, mais aussi à la Grèce, il a fallu du temps pour que la volonté politique d'accomplir un véritable tournant se forme. D'ailleurs, si on compare le temps de décision de l'UE à celui des Etats-Unis à l'automne 2008, suite à la panique générée par la faillite de *Lehman Brothers*, on voit que la mise en œuvre du « Troubled Asset Relief Program » (TARP) n'a pas été plus rapide et s'est même heurté à un vote négatif du Congrès. **Ce n'est pas seulement en Europe que le temps de réaliser la volonté politique est plus long que celui de la pure conception des mesures.**

2. Malgré tout ce qui a été fait, les marchés ne semblent pas calmés ; est-ce un symptôme de l'insuffisance de ce qui a été fait jusqu'à présent ?

Les mesures prises par l'UE et la Grèce ont été suivies par des sursauts de nervosité des marchés, ce qui nous empêche de dire que le retour à la normalité est accompli.

A mon sens, cela est dû à plusieurs facteurs.

Le premier est que **les marchés et l'opinion publique, tout comme une personne après une crise hystérique, ont du mal à retrouver instantanément leur calme.** La nervosité reste et il suffit de peu de chose pour ressusciter des inquiétudes, des inquiétudes ou de faux espoirs. Il y a une dynamique du retour à la normalité qui elle-même prend du temps.

Un deuxième élément est que **les acteurs de cette politique, surtout du côté européen, ont parfois troublé les marchés avec une communication incohérente.** Après des décisions prises ensemble à Bruxelles, certains rentraient chez eux et prenaient des distances par rapport à ces mêmes décisions. Les marchés se sont donc demandés si les décisions prises étaient irréversibles et ont craint qu'elles ne soient pas vraiment mises en place. Il y a ainsi une responsabilité des acteurs européens dans la lenteur du rétablissement de la confiance et de la normalité.

Une troisième cause est plus profonde et appartient au domaine de la culture. On peut la représenter de la manière suivante. **Le vrai moteur des attaques contre l'euro est le manque de confiance dans la capacité de l'UE à progresser dans la tâche historique qu'elle s'est donnée,** qui est celle de créer une véritable union, de bâtir un pouvoir qui complète et intègre – tout en le limitant – le pouvoir des Etats membres. **Au fond, l'enjeu de cette crise européenne n'est pas la Grèce, mais l'euro et, au-delà de l'euro, l'Union-même.** Il y a une difficulté à comprendre la nature du projet européen parce que tant les agents des marchés que la plupart des observateurs sont ancrés, sans même en être conscient,

à un modèle d'ordre politique dans lequel tout le pouvoir est détenu par les Etats-nations et pensent qu'un ordre différent, comme celui que l'Union européenne est en train de construire, n'est pas vraiment viable. C'est une idéologie qu'on peut appeler westphalienne, qui remonte au traité de Westphalie de 1648, quand la fin des guerres de religion fut marquée par un traité qui reconnaissait à chaque Etat le pouvoir de choisir sa religion et le droit de ne pas subir d'interférence de l'extérieur. La culture générale absorbée par la plupart des acteurs aujourd'hui reste ancrée à ce modèle. Or, l'Union européenne constitue l'expérience historique nouvelle de créer un ordre post-westphalien. Si on ne comprend pas ça, on a un scepticisme et un manque congénital de confiance dans l'existence même de quelque chose comme l'Union. Si on est un opérateur de marché ou un commentateur, on est donc naturellement orientés à faire un pari sur son échec plutôt que sur son succès.

Les décisions de mai sont un succès, mais la forte base de scepticisme que je viens de décrire fait obstacle à sa reconnaissance. Il faudrait que les marchés et les formateurs de l'opinion publique, qu'ils soient journalistes, commentateurs, académiques ou économistes, reconnaissent la valeur de l'action de l'UE. Il faut savoir que cette reconnaissance est impérative pour que l'on retrouve des conditions normales.

3. Selon vous, que faut-il faire de plus ? Quels sont les domaines prioritaires pour l'action de l'UE ?

Le Conseil européen se réunit pour la première fois après les grandes décisions de mai et sa tâche principale est de faire le point et de discuter la suite. **Les décisions de mai ont permis de gagner du temps, mais n'ont pas attaqué les causes profondes de cette crise de confiance.**

Il est vrai que l'UE a été capable d'agir d'une manière imaginative, nouvelle, en démentant les sceptiques de la veille. Il faut cependant reconnaître que le manque de confiance subsiste. Que faut-il faire pour y remédier?

Pour la Grèce, l'impératif est maintenant la mise en œuvre du programme approuvé. « L'exécution c'est tout », disait Napoléon. Ni un acte de volonté politique ni l'approbation par le pouvoir législatif ne suffisent ; il faut que les textes approuvés se traduisent en actions concrètes selon un calendrier d'exécution serré et concret.

Quant à l'UE, la première exigence est d'éliminer complètement le risque de contagion. Cette exigence signifie que les pays qui pourraient être visés par les marchés comme

susceptibles d'être attaqués par le marché, notamment le Portugal, l'Espagne, l'Italie et l'Irlande, prennent des mesures qui éliminent la peur de la contagion. Cela est en train de se produire, mais ce n'est pas encore complété. Le gouvernement italien a adopté un plan d'austérité qui a eu le soutien de l'Union, mais ce plan doit être approuvé par le Parlement italien ; le Parlement espagnol a approuvé le 27 mai, même si de justesse, le plan d'austérité proposé par le gouvernement ; le Parlement portugais a approuvé le 2 juin les grandes lignes du plan d'austérité dévoilé en mai par le gouvernement. Ces exemples nous montrent que nous sommes dans le bon chemin pour isoler le cas grec, mais tout n'est pas encore fait.

La deuxième priorité de l'UE consiste à renforcer la discipline du Pacte de Stabilité et de Croissance, afin de corriger les fautes commises dans le passé dans son action préventive.

Mais tout ce que je viens d'énumérer n'est pas encore le programme d'action pour organiser l'Union de l'après crise ; il n'est que le complément - de la part de la Grèce et de l'UE – de la gestion de la crise.

Quel doit être ce programme ? Pour le rédiger correctement il faut d'abord être conscient que **le scénario de fond des années à venir sera, pour l'Union, marqué par plus d'austérité budgétaire et par une croissance lente**. Il est compréhensible que cela s'impose car, dans la mesure où la préoccupation fondamentale des marchés concerne l'état des finances publiques dans certains pays de l'UE, on ne peut éviter des ajustements budgétaires importants. En même temps, pourtant, les marchés sont passés presque d'un jour à l'autre d'une préoccupation sur l'état des budgets et des dettes publiques à une préoccupation sur l'affaiblissement de la croissance qui résulterait des ajustements budgétaires que les marchés eux-mêmes ont exigé. La nouvelle vague de préoccupation est ainsi que la croissance soit lente et que cela ait des conséquences économiques, sociales et politiques difficiles à supporter.

C'est à partir de ce scénario de base que le Conseil européen devra réfléchir sur le programme pour l'après-crise. Il me semble **que ce programme devrait absolument comprendre des actions capables d'assurer que l'économie européenne reste une économie dynamique**. L'agenda européen a actuellement de nombreux éléments : la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020, qui sera adoptée par le Conseil européen de Juin; la relance du Marché Unique suite au rapport que Mario Monti a présenté à la Commission en mai dernier ; la réforme du budget de l'UE, dont la discussion sera lancée par une Communication que la Commission présentera en Septembre; la gouvernance économique et le rapport du groupe d'experts présidé par Van Rompuy qui sera présenté en Octobre. Ces

différents éléments ont des origines différentes et des procédures non coordonnées. **Il faut unifier l'ensemble de ces éléments dispersés pour les fondre dans une stratégie pour l'économie européenne pour les années à venir.**

4. En quoi devrait consister cette stratégie pour l'économie européenne ?

Les pays de l'UE ont besoin à la fois de rigueur budgétaire et de soutien à la croissance. **Le concept clé devrait être que la tâche des Etats est la rigueur et celle de l'UE le soutien. Et l'UE devrait remplir sa tâche non pas en tant que *coordinateur* de politiques nationales mais en tant qu'*acteur* à son propre titre d'une politique économique.**

Il est indiscutable qu'il est aujourd'hui primordial pour l'UE de relancer et renforcer son *marché unique*. Il faut cependant être conscient qu'**un marché unique ne suffit pas**. Il faut aussi des actions positives d'impulsion et ces actions devraient consister à **développer l'ensemble des politiques pour lesquelles le traité confère à l'UE une 'responsabilité partagée' avec les Etats membres** (article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'UE). Ces politiques concernent notamment l'énergie, les transports, la recherche et l'environnement. Elles n'ont jamais vraiment été mises en œuvre par l'UE en tant qu'acteur. On a voulu croire qu'il suffisait de créer un marché intégré (qui d'ailleurs n'a pas vraiment été accompli), mais dans ces domaines un marché unique n'est pas suffisant. Il faut qu'en plus des actions législatives et de régulation - qui contribuent à créer le marché unique - l'UE-même puisse agir, et elle ne peut agir qu'en mobilisant des ressources pour des actions propres. L'UE doit ainsi mettre en place un programme d'investissement ou de dépenses publiques européennes. **Pour cela, l'UE a besoin d'un budget plus flexible avec des ressources provenant directement des contribuables ainsi que d'utiliser sa capacité d'emprunt.**

La valeur ajoutée de la dépense publique européenne par rapport aux dépenses publiques nationales doit dans ce contexte être soulignée. On peut facilement prouver qu'à dépenses publiques totales (nationales et européennes) inchangées, une réduction de la proportion nationale accompagnée d'une augmentation correspondante de la proportion européenne, permettrait d'obtenir de meilleurs résultats ou, à parité de résultats, de dépenser moins.

Il est aussi important de souligner qu'il ne faut pas que l'argent qui parvient au budget de l'UE vienne des budgets des Etats membres comme c'est le cas aujourd'hui. Il faut que l'UE ait une capacité de mobiliser des ressources directement auprès des contribuables par une ou deux taxes proprement européennes qui passeraient directement du contribuable au budget de

l'UE. Les Etats membres ont voulu que leur budget national soit le filtre dans le passage des ressources du contribuable à l'UE pour avoir une maîtrise des ressources de l'UE. L'effet de cette fonction de filtre est que les Etats membres perçoivent les ressources qui vont au budget communautaire comme quelque chose qu'ils soustraient à leurs propres budgets nationaux. Ceci est une erreur ; il n'y a aucune fédération au monde où les taxes fédérales passent par les Etats (USA), ou les Provinces (Canada) ou les *Länders* (Allemagne), comme c'est le cas dans l'UE. Si on avait une taxe carbone européenne ou une taxe sur les institutions financières, comme on en parle actuellement, il n'y a aucune raison pour que ces taxes, qui seraient d'ailleurs très bien comprises par l'opinion publique européenne, soient d'abord attribuées aux budgets nationaux et ensuite transférées des budgets nationaux au budget de l'UE.

Je suis bien conscient que ce que je propose ici peut paraître très ambitieux ou même utopique ; cependant, je considère que **continuer à poursuivre une notion de la gouvernance économique qui consiste à attribuer à l'UE un rôle de coordinateur de politiques nationales est une utopie encore plus grande que celle de bâtir une capacité de l'UE d'opérer comme acteur en soi.**

Encore une fois, dans les états fédéraux que nous connaissons, la fédération n'a pas un pouvoir de coordination et les membres de ces fédérations ne toléreraient pas d'être coordonnés par l'Etat fédéral. Si le Président Obama proposait que le gouvernement fédéral coordonne l'action des gouverneurs des Etats, il y aurait une révolte. On considère en Europe comme trop ambitieux le développement d'une capacité d'action propre à l'UE et en même temps on poursuit un rêve encore moins réaliste qui est celui de coordonner l'action des Etats membres.