

Dossier n ° 22 « L'avenir de la zone euro dans la mondialisation »

Ce dossier rend compte des analyses présentées lors du 22^{ème} *Rendez-vous de la mondialisation* du 30 juin 2011, par Jacques Delors, président fondateur de Notre Europe et ancien président de la Commission européenne, Natacha Valla, directeur exécutif responsable de la recherche macroéconomique chez Goldman Sachs Paris, Daniela Schwarzer directrice du département de recherche sur l'intégration européenne au Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) à Berlin, et par Sylvie Goulard députée européenne (FR, ALDE), membre de la commission des affaires économiques et monétaires au Parlement européen. Ce *Rendez-vous* a été animé par Jean Quatremer, correspondant du journal *Libération* auprès des institutions européennes et auteur du blog « *Les coulisses de Bruxelles* ». Dans son discours d'ouverture, Pierre-François Mourier, directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique a souligné la nécessité de reconstruire collectivement un projet commun d'envergure, l'euro ayant été bâti à l'origine pour être le socle de la prospérité européenne. Si l'Europe avance par les crises, il importe de tirer les leçons du présent et du passé. Cerner les tendances lourdes d'évolution au sein de la zone euro est nécessaire pour pouvoir y répondre par la meilleure stratégie possible.

LA CRISE DE L'EURO OU LA RELANCE DU PROJET EUROPEEN ?

Jacques Delors annonce d'emblée l'objet de son intervention : replacer les questions qui se posent dans la zone euro un ensemble, plus éclairant, en les passant au crible de trois grilles d'analyse : historique, institutionnelle, mais aussi, si ce n'est celle de la morale, du moins celle de la responsabilité. Certes les Grecs ont commis des erreurs mais ils ne sont pas les seuls. S'engager dans cette aventure collective qu'est la

construction européenne suppose, par définition, de savoir déterminer les responsabilités collectives.

« L'air du temps a changé », telle est la première évidence pour J. Delors. Mais l'esprit des Pères fondateurs, en ce qu'il représente une volonté de dépasser les antagonismes et d'offrir aux futures générations, selon la formule d'Hannah Arendt, « le pardon et la promesse », n'a pas complètement disparu. Il y a eu des hommes politiques pour aller de l'avant, même dans des circonstances improbables, en s'en expliquant auprès de leurs citoyens. Lors de la création du système monétaire européen prémisses de l'euro en 1979, l'Allemagne et la France, menant pourtant des politiques économiques radicalement différentes sur fond de flambée du pétrole, ont su trouver un terrain d'entente. A l'entrée en vigueur de l'Acte unique, un accord sur un premier paquet financier, après des négociations très dures entre Allemands et Néerlandais s'est finalement dégagé entre les chefs d'Etat et de gouvernement. Cela a permis à l'Europe de se lancer dans une nouvelle phase. On ne rappellera également jamais assez comment Helmut Kohl a dû affronter une opinion publique très hostile à l'abandon du mark.

Les schémas institutionnels ont certes été plusieurs fois mis à mal par les réticences nationales à concéder dans un traité des éléments politiques. C'est pourquoi la force d'entraînement du projet européen s'est d'abord trouvée sur le terrain économique. Le traité de la CECA, signé en 1950, en représente encore aujourd'hui l'exemple le plus achevé. C'est ensuite le « *spill over effect* » qui a permis la poursuite de l'intégration communautaire.

Aujourd'hui, les angoisses devant la mondialisation, les tensions nouvelles entre le niveau global et le niveau local ont changé la donne. Le champ est libre pour les « joueurs de flûte de la dé-mondialisation ». Les citoyens adressent des demandes répétées à l'Etat national.

En parallèle, la montée des individualismes fait de plus en plus obstacle à toute réflexion autour de projets collectifs qui ne vont pas de soi. Il y a dans l'Europe de 2011 comme le retour d'un « parfum westphalien » favorisant le seul équilibre entre les nations, sur lequel J. Delors invite à s'interroger.

Si les institutions ne font pas tout, elles rendent les acteurs politiques plus sages quand ils veulent travailler ensemble. Le savant mélange entre méthode intergouvernementale et méthode communautaire prôné par la chancelière allemande, Angela Merkel n'a pas les faveurs de J. Delors, ferme partisan d'une méthode communautaire ayant démontré ses qualités. Certes, la « différenciation » est venue troubler le jeu. Les pays qui souhaitent aller plus loin sur le chemin de l'intégration européenne ne peuvent dans ce cas obliger les autres à les suivre, mais ces derniers ne sont alors pas davantage en capacité d'empêcher les pays plus « hardis » de progresser. L'un des fruits d'une telle démarche, qui a permis ensuite le principe des « coopérations renforcées », c'est précisément l'euro. La zone euro n'est cependant pas devenue une « coopération renforcée ». J. Delors qui estime ce schéma riche de potentialités le regrette. D'autant que les innovations du traité de Lisbonne ne sont pour lui pas convaincantes, en l'absence d'autonomie de l'Euro-groupe.

Les premières réflexions au sujet d'une monnaie unique ont résulté d'une demande des responsables politiques eux-mêmes dans un climat (1988) qui comparé à celui d'aujourd'hui pourrait être qualifié d'euphorique. A la fin du processus de création de l'euro, en 1997, les Etats membres (Espagne et Pays-Bas) se sont malheureusement opposés aux propositions de J. Delors : d'une part à la prise en compte dans le nouveau pacte de stabilité des taux de chômage des jeunes et des personnes âgées, d'autre part (et surtout) à la mise en place d'un pacte de coordination des politiques économiques. Ce mécanisme aurait pourtant été plus à même de détecter les défaillances. La coopération au sein de l'Europe reste en 2011 le « grand chaînon manquant ». Les Anglo-Saxons ont réussi à faire triompher leur point de vue selon lequel la solution en la matière réside uniquement dans la mise en place d'institutions de type fédéral, comme aux Etats-Unis.

Sur la période 1999-2007, rappelle J. Delors, le bilan de l'euro est bon : 2,1 % de taux annuel de croissance, une inflation maîtrisée, la création de 16 millions d'emplois, un tiers des échanges réalisés à l'intérieur même de la zone euro... Mais le compromis final à la demande des Allemands et d'autres sur la clause de « *no bail out* » l'a fragilisé au départ. Cette clause doit aujourd'hui disparaître au profit d'une forme de mutualisation. La coopération est plus que jamais un enjeu vital. Les délais de décision ne pourront certes qu'être plus longs que ceux existant au niveau national. Mais les « marchés » sont avant tout demandeurs d'une seule vision au niveau du Conseil au lieu de la « cacophonie » actuelle entre Etats membres. J. Delors précise alors que la crise de l'euro n'est pas seulement due à la crise financière. Ont pesé les graves déséquilibres d'une financiarisation qui néglige la création de valeur ailleurs que dans le cours de bourse. S'y sont ajoutés des facteurs aggravants qui tiennent intrinsèquement aux mécanismes mis en place dans la zone euro.

En dernier lieu, du point de vue de la responsabilité collective, celle du Conseil des ministres est selon J. Delors engagée sans conteste. Celle des ministres des Finances européens refusant systématiquement de s'affronter est particulièrement lourde. Et J. Delors de citer l'assouplissement (néfaste) des règles du pacte de stabilité en 2004 et le refus de plus grands pouvoirs d'investigation au profit d'Eurostat. Dans une économie mondialisée, la Banque centrale européenne (BCE) devrait également avoir pour mission de surveiller l'évolution de l'endettement public comme de l'endettement privé et de limiter son excès. Le fait que les gouverneurs des banques centrales irlandaise, espagnole, et autres, n'aient nullement alerté sur la situation de ces dernières années a été au final extrêmement dommageable.

L'acuité de la crise actuelle fait que l'on s'est mis à réfléchir à des structures d'avenir plus pérennes.

J. Delors récuse l'idée d'un ministre des Finances européen, n'y voyant qu'une « figure » de plus, à l'instar de celle du Haut représentant qui n'a pas fait ses preuves, tandis qu'au G20 l'Union européenne est toujours représentée par sept personnes. Une proposition défendue par

l'économiste français Jacques Delpla lui apparaît intéressante car raisonnable. Il s'agirait de mettre en place simultanément deux catégories de « *bonds* » : l'une, « *blue bonds* » (ou « dette bleue ») jusqu'à 60% serait garantie par l'Union européenne, l'autre « *red bonds* » (ou « dette rouge ») au-delà de 60% resterait garantie par l'Etat national. Cela constituerait l'amorce d'un marché de la dette, soit l'outil indispensable si l'on veut imposer par ailleurs l'euro comme monnaie mondiale. Il défend également l'instauration du « semestre européen ». Il y voit une tentative bienvenue de coordination des politiques économiques. Cette démarche ne sera cependant pleinement efficace que si elle permet une réelle transparence, c'est-à-dire un dialogue ouvert (*via* un débat parlementaire par exemple) sur les convergences que chaque Etat doit chercher à mettre en place avec ses partenaires européens.

Mais surtout il faut dénoncer, souligne J. Delors, l'inanité d'une rigueur qui ne soit pas assortie de la mobilisation de moyens permettant de renouer avec la croissance. La zone euro aurait dû sans attendre engager cet effort pour permettre à la Grèce de soutenir son activité. La recherche de la croissance au niveau européen et la conduite de la rigueur au niveau national constituent un bon partage des rôles. C'est une voie réaliste, évitant les mesures improvisées. Car la sortie de l'euro ne provoquera, elle, pas autre chose qu'un effondrement d'au moins 20% du niveau de vie des citoyens grecs.

Si cette solution n'arrive à s'imposer, se posera inmanquablement, plus encore que la question du saut institutionnel, la nécessité pour l'Union européenne de pouvoir compter sur de vrais visionnaires politiques sachant revenir à la méthode communautaire.

LA CRISE DE L'EURO AU PRISME DE LA VISION DES MARCHES

Reprenant en partie les propos de Jacques Delors, Natacha Valla confirme que la première demande des marchés est de pouvoir se fier à la parole des Etats de la zone euro sur la dette publique. L'attitude des fonds spéculatifs a été très fluctuante. Fin 2010, ils étaient quasiment

tous positionnés contre l'euro, doutant de la capacité de réaction des Européens. L'annonce d'un plan irlandais, assortie d'une communication un peu différente, notamment de la part de la chancelière Merkel, début 2011, a infléchi leur position dans le sens d'une plus grande neutralité face aux risques souverains. Cela a été conforté par la dynamique plus positive précédant le Conseil européen de mars 2011 et résultant d'une action plus coordonnée entre pays de la zone euro.

Mais cet effet de bonne surprise a finalement été de courte durée regrette N. Valla. Les marchés se sont interrogés sur l'augmentation effective des capacités de financement du fonds européen de stabilisation (procédure à l'unanimité) et sur la capacité d'intervention de ce même fonds sur les marchés de dettes souveraines (cantonnée aux marchés souverains primaires).

L'appréciation des dettes publiques dans la zone euro renvoie peu à des paramètres liés à l'existence d'une union économique et monétaire européenne. Pour être qualifiée de dette publique, celle-ci doit d'abord être associée à une entité étatique. Elle doit ensuite présenter un caractère de continuité, les engagements pris précédemment étant honorés par les successeurs. C'est à cette aune que l'on mesure les graves conséquences qu'aurait eu un « non » du parlement grec sur les mesures d'austérité supplémentaires. Le cadre mis en place par les autorités communautaires n'a donc véritablement d'incidence qu'au niveau du troisième critère de définition de la dette publique. Celle-là doit être connue de l'Etat et des créiteurs. N. Valla souligne alors l'importance de l'harmonisation des statistiques des finances publiques européennes ; ce vaste chantier en cours indispensable pour avoir une définition claire du périmètre de la dette publique dans les pays de la zone euro. On voit bien là la dimension technique, mais plus encore politique, de ce dossier.

Du point de vue des marchés, la crise actuelle de la zone euro était, à bien des égards, prévisible, ne serait-ce qu'en examinant les déséquilibres extérieurs persistants depuis la création de l'euro. Cette crise, si on regarde froidement les chiffres, n'a touché à l'origine que des « petits Etats » de la zone euro. Elle a néanmoins pris une ampleur

disproportionnée. Les marchés ont sanctionné une réaction politique très tardive et graduelle. Seule la Banque centrale européenne (BCE) s'est distinguée par une initiative bienvenue en mai 2010 selon N. Valla, même si ce fut au prix d'une violation des principes inscrits dans le Traité. La BCE s'est alors distinguée comme la seule entité opérationnelle de la zone euro capable, par son intervention, d'enrayer des dynamiques de marchés devenues irrationnelles et spéculatives. A l'été 2011, il reste encore beaucoup à faire sur plusieurs plans, notamment celui de la coordination budgétaire. L'Union européenne ne dispose en effet que de peu d'instruments. Bien qu'ayant fait un pas vers la création d'euro-obligations, elle n'en est pas encore à ce stade. Cet outil aurait pourtant la grande faveur des marchés, compte tenu de sa transparence et de sa stabilité, en concrétisant le discours politique sur la solidarité européenne. Se référant au paradigme de gouvernement par les règles au sein de la zone euro, N. Valla s'interroge sur l'opportunité d'introduire des bornes supérieures (jusqu'à 4% du PIB, comme cela a été proposé) aux déficits budgétaires. Ces derniers constituent en effet une des grandes variables macro-économiques à surveiller.

N. Valla conclut que le point litigieux pour les marchés concerne la répartition des risques entre détenteurs publics et détenteurs privés puisqu'il est désormais entendu que les Etats qui ont vécu au dessus de leurs moyens font subir ces pertes. Le plan français préconisant un réengagement, sous certaines conditions, des prêteurs privés pouvait satisfaire les marchés puisqu'il représenterait une alternative à une situation bien plus dommageable de leur point de vue tout en satisfaisant l'approche allemande. Mais ce plan comporte un point faible : le coût de ce refinancement pour la Grèce est évalué aujourd'hui à plus de dix milliards d'euros, chiffre nullement négligeable. Le défi reste le même pour les Européens : bâtir un compromis durable entre acceptabilité politique et viabilité macroéconomique.

LE PARADIGME DE LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE, MOTEUR POUR L'AVENIR DE L'EURO ?

Si le couple franco-allemand connaît des vicissitudes, il ne faut pas oublier que cette relation est unique au monde, se traduisant par des échanges administratifs et politiques constants. Cet acquis pouvait donner à penser qu'il favoriserait l'émergence de solutions solides avant la crise. Malheureusement les dissensions ont été nombreuses et, circonstance aggravante selon Daniela Schwarzer, elles ont été mises sur la place publique.

Si on remonte dans le temps, on peut constater que dès les premiers coups de semonce de 2008, la proposition de Nicolas Sarkozy de réunir un « sommet de la zone euro » a été considérée comme un danger du côté allemand, avec la crainte notamment de voir s'imposer des faits institutionnels (un gouvernement économique) de manière durable. Le sentiment de méfiance et de déception face à l'Europe du Sud a dès ce moment déterminé la réaction immédiate de l'autre côté du Rhin. Face à la crise économique *stricto sensu* (2009) les discours politiques opposés, alors même que les politiques économiques n'étaient pas si différentes, ont fait obstacle à toute initiative franco-allemande.

C'est durant la crise de l'endettement que l'attitude allemande a été jugée la plus contreproductive. Certes, l'opinion publique allemande de plus en plus critique envers l'euro dès avant la crise a pesé. Mais une opinion publique reflète aussi la vision de ses dirigeants. S'il y avait eu un « leadership » politique déterminé expliquant combien l'intérêt même de l'Allemagne portait à l'affirmation d'une solidarité européenne, le débat ne se serait pas polarisé dans ces proportions, engendrant selon Daniela Schwarzer un « moment noir » très inquiétant. Les divergences se sont de plus accrues au sein de la coalition gouvernementale. Les libéraux ont compris que leur proposition-clé, la baisse des impôts, ne serait que très difficilement réalisable. En conséquence, la Chancelière Merkel n'a plus eu d'autre choix que d'éviter toute remise en cause du modèle économique allemand dont il

importait de réaffirmer la pertinence. Le succès se devait d'être au rendez-vous quitte à affirmer que la prospérité allemande se ferait grâce aux marchés mondiaux et non grâce aux marchés européens. Enfin un problème juridique de taille demeure. La Cour constitutionnelle, aux avis redoutés par le gouvernement allemand, n'a déclaré le traité de Maastricht (et donc l'euro) conforme à la Loi fondamentale qu'en raison de l'existence d'une clause de « *non renflouement* ». Demeure la crainte, dans l'attente d'un autre arrêt attendu de la Cour avant fin 2011, de l'illégalité d'une aide financière envers un autre Etat (crainte levée depuis la réunion du GAM NDLR). La Chancelière a pris l'habitude de préciser à chaque fois que le plan de sauvetage n'est destiné à sauver ni la Grèce ni les banques allemandes, mais l'euro.

Les Allemands ont donc campé dès le début sur le respect des règles tandis que les Français parlaient de nécessaire solidarité européenne. Puis l'attention s'est portée du côté allemand, en 2010, sur la priorité à donner aux réformes structurelles et à l'austérité budgétaire, supposées régler la crise. Cela ne s'est accompagné d'aucune réflexion sur les nouvelles voies de la croissance dans l'Union européenne. Les propositions allemandes sont alors les seules sur la table et se déploient selon trois axes : le renforcement du pacte de stabilité et de croissance, le renforcement de la coordination des politiques économiques, l'introduction d'un mécanisme permanent de résolution des crises sous la double condition d'une possible restructuration de la dette et de la mise à contribution du secteur privé.

La relation franco-allemande ne reprendra de la vigueur qu'en octobre 2010, avec le fameux « accord de Deauville ». D. Schwarzer y voit sur le fond un compromis classique : l'Allemagne abandonne l'idée des sanctions automatiques à laquelle elle était pourtant très attachée tandis que la France accepte l'idée d'un mécanisme ouvrant la possibilité d'une restructuration de la dette. Pour la première fois, un compromis a été considéré des deux côtés comme une défaite. Les partenaires du couple franco-allemand (la Pologne en particulier) y ont eux vu l'expression

de l' « Europe des Grands » qu'ils réprouvent. Impression encore renforcée par le discours de la Chancelière Merkel au Collège de Bruges dénigrant la méthode communautaire. L'Allemagne renonçant à son soutien quasi absolu à la méthode communautaire à la Commission européenne et au Parlement européen, la convergence franco-allemande s'est renforcée, mais selon D. Schwarzer pas pour le meilleur.

Il faut impérativement reconstruire la confiance en associant les autres partenaires européens aux propositions qui émergeront de réflexions franco-allemandes. A défaut, le couple franco-allemand ne jouera au mieux qu'un rôle d'impulsion politique. Il ne pourra plus, à l'avenir, prétendre être le moteur déterminant de la construction européenne.

D. Schwarzer plaide avec force pour que les deux pays s'investissent dans la définition des nouveaux champs de croissance européens. Alors que la Stratégie Europe 2020 dévoile ses insuffisances, il faut mettre en place des actions adaptées aux pays périphériques de la zone euro, seul moyen de pérenniser cet ensemble.

L'AVENIR DE L'EURO ET L'EXIGENCE DE DEMOCRATIE

Il faut du temps pour asseoir tout pouvoir et le Parlement européen n'échappe pas à la règle. L'enjeu ne se situe nullement ici dans un « petit jeu institutionnel » mais bien dans l'exercice effectif du nouveau rôle qui a été donné aux parlementaires européens, comme le montre l'exemple du Pacte « euro + ». Si Sylvie Goulard le salue comme l'outil par lequel l'Allemagne accepte d'agir à 17, il lui semble en revanche grave que des décisions très importantes sur les salaires et l'âge de la retraite puissent rester aux seules mains du Conseil des ministres qui se retrouve doté d'un pouvoir exorbitant.

Il est dans l'intérêt de la démocratie européenne que le Parlement européen participe pleinement à la nouvelle gouvernance de la zone euro, comme l'a prévu le traité de Lisbonne.



RENDEZ-VOUS DE LA MONDIALISATION

regards
questions
débat



Il importe, en toile de fond, de préciser les causes de la crise frappant la zone euro. Si la crise financière est venue grandement accroître le désordre et les difficultés, elle n'est pas seule à incriminer. Les Etats membres ont eu leurs défaillances. Ils ont mal géré, du moins pour certains d'entre eux, leurs finances publiques alors qu'ils s'étaient précisément engagés, au travers du Pacte de stabilité et de croissance, à faire le contraire. La vertu n'a pas été une vertu collective. La France et l'Allemagne se sont notamment opposées à tout pouvoir d'investigation supplémentaire accordé à Eurostat. Les marchés, quant à eux, n'ont pas été assez vigilants. Mais surtout, personne en Europe ne s'est jamais posé la question de la crise, à l'exception de la Banque centrale européenne qui a parfaitement réagi, et cela dès août 2007. L'Union européenne doit s'armer pour affronter les crises, quitte parfois à transgresser certaines règles. Mais une évidence s'impose dans tous les cas pour S. Goulard. Pour gagner en crédibilité auprès de ses citoyens, de ses marchés financiers, et du reste du monde, l'Union européenne doit se plier à plus de discipline et se convertir à l'automatisme des règles.

Trois lignes directrices sous-tendent la série de propositions ou « paquet » présentées à l'automne 2010 par une Commission européenne utilisant heureusement le droit d'initiative qui doit être le sien : le renforcement du Pacte de stabilité et de croissance, la création de nouveaux outils macroéconomiques de coordination, la convergence des cadres budgétaires nationaux. Sur cette base, le Parlement européen s'est battu avec force, d'abord sur la question du « semestre européen ». Cet exercice doit s'accompagner d'un vrai effort de communication dans les Etats membres et l'on pourrait s'inspirer de la campagne médiatique menée ce printemps en Italie. Deuxième combat auquel S. Goulard se dit particulièrement attachée, celui de la mise en place d'un dialogue monétaire entre le niveau communautaire et le niveau national. Il ne s'agit nullement de remettre en cause l'indépendance des autorités budgétaires nationales. Plus simplement, inviter un ministre national à venir commenter devant les députés européens l'analyse économique qu'a faite la Commission européenne de son pays peut être bénéfique. Pour preuve, la prestation du Premier ministre

grec Papandréou devant la commission spéciale du Parlement européen sur la crise, qui a su « retourner » avec ses propos sans détours une salle très hostile et persuader de la nécessité de la solidarité européenne. Enfin, le Parlement européen a obtenu que la Commission mène une étude approfondie sur les modalités et les conséquences des « eurobonds », le Commissaire européen en charge Olli Rehn s'étant engagé à faire des propositions avant fin 2011.

Mais si tous ces combats sont nécessaires pour assurer une gouvernance européenne transparente, ils ne sont pas suffisants. Il faut aller plus loin et ne pas se contenter de discussions derrière des portes closes. A 27, l'Union européenne a encore plus besoin d'analyses rationnelles détachées des enjeux partisans politiques, d'encore plus de vote majoritaire, et d'encore plus de discussions publiques. Rebondissant sur les propos de l'intervenante précédente, S. Goulard souligne combien à son sens un certain type de relation franco-allemand ne fonctionne plus. Dans un environnement de plus en plus mondialisé, l'Union européenne ne peut plus se dispenser d'entrer dans un partenariat à égalité avec les pays tiers. Elle ne peut plus arguer de son caractère « *sui generis* » pour prétendre mener le monde à ses vœux, alors que d'autres pays vont heureusement prendre plus de place sur l'échiquier global. On ne peut leur demander de comprendre dans les détails un système européen « au-delà de l'entendement ».

Enfin, conclut la députée européenne, au moment où les citoyens passent de plus en plus de temps dans les réseaux sociaux, le besoin de participation ne peut être considéré comme portion congrue. Au-delà de la mondialisation, la révolution technologique en cours offre de nouvelles opportunités qu'il faut savoir exploiter pour consolider la démocratie européenne. Le Parlement, tout actif et déterminé qu'il soit, ne pourra peut-être pas à lui tout seul répondre aux attentes des citoyens européens.