

Economie & Finance

## **Zone euro: rigueur ou solidarité ?**

Débat

Propos recueillis par Frédéric Lelièvre et Ram Etwareea

### **Avec la participation de Michel Juvet**

Analyste financier et membre du comité de direction de Bordier & Cie

Samedi 29 mai 2010

Un économiste, un juriste expert des institutions de l'Union européenne et un historien spécialiste de la construction de l'UE débattent du gouvernement économique ainsi que de sa faisabilité politique.

L'Union européenne s'est donné jusqu'à la fin de l'année pour dessiner les contours de la nouvelle gouvernance économique de l'Europe. Cet engagement a été pris lors de la réunion de l'Eurogroupe il y a une semaine. Un rapport intérimaire devrait être soumis au prochain sommet européen le 17 juin. Le Temps participe aux débats et donne la parole à Nicolas Levrat, directeur de l'Institut européen à l'Université de Genève, Michel Juvet, économiste à la banque Bordier à Genève, et Gilles Grin, vice-directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à l'Université de Lausanne, qui s'exprime ici en son nom personnel.

#### **Diagnostic**

*Le Temps: En 2008-2009, l'Europe a été frappée par une récession. A présent, une crise des déficits publics ébranle la zone euro. Quel est votre diagnostic sur la gravité de la situation?*

Gilles Grin: A mon sens, il s'agit d'une crise très grave et sans précédent depuis les années 1930. Il y a eu d'abord une crise du système financier et bancaire, puis une crise économique. Toutes

deux ont conduit à des déficits publics record: 7% du produit intérieur brut (PIB) en moyenne pour 2010. L'endettement atteindra 84%. Un début de redressement se dessine, mais le chômage est encore élevé. Si on remonte dans le temps, la particularité des Européens après la Seconde Guerre mondiale est qu'ils ont créé des Etats providence qui ont joué le rôle de stabilisateur en période de crise. Mais leur financement devient très coûteux.

#### **- L'euro est en péril?**

GG: Non. Si les Européens géraient mal cette crise, cela pourrait conduire à la fin de l'euro, ce qui mettrait en danger le marché intérieur. Mais comme historien, je regarde les choses avec recul. Je constate qu'il y a déjà eu 60 ans d'intégration européenne. Jean Monnet, le pionnier de l'intégration, disait que l'Europe se ferait par les crises. Son avenir dépend de la réponse que les Européens y apportent.

Michel Juvet: La crise est grave pour deux raisons. D'abord, il y a une crise de dette publique et une crise de dette privée. Cela a commencé par la dette privée, avec les «subprime» américains, qui s'est transformée en une crise de l'endettement public. Aujourd'hui, avec les programmes nécessaires d'austérité, on risque de créer une nouvelle crise privée. On sera rentré dans un système vicieux de dettes qui ne finira pas. Le problème majeur est comment traiter les

excès d'endettement. L'euro n'a pas une longue expérience, mais l'histoire montre que les crises de la dette se terminent mal.

– *Redoutez-vous un défaut?*

MJ: A la limite, je regrette qu'il n'y ait pas eu déjà au moins le choix de la restructuration. Devons-nous dans la zone euro mettre des pansements sur les plaies ou devons-nous traiter le mal à la racine? En réalité, nous avons une crise de modèles. Il y en a deux: le modèle allemand basé sur la concurrence internationale et l'autre du sud de l'Europe qui repose sur la consommation, l'augmentation des dépenses publiques et un grand nombre de fonctionnaires. La coexistence de ces deux modèles pose un problème de cohésion. La zone euro va devoir choisir l'un des deux, avec une crise sociale en perspective. L'enjeu est de savoir si nous sommes capables de tenir des discours politiques de vérité et transparents qui vont convaincre les populations d'accepter les plans d'austérité. Les couches les plus faibles seront difficiles à convaincre, tout comme les fonctionnaires qui sont nombreux dans le sud de l'Europe.

– *Si l'Europe hésite entre ces deux modèles, quels sont les risques pour l'euro?*

MJ: Je pense que l'Europe devrait choisir le modèle du type allemand. Si elle ne réussit pas, elle va éclater. Si elle choisit le modèle «franco-Sud», elle sera sanctionnée par les marchés et aura donc des difficultés à produire de la croissance.

Nicolas Levrat: J'ai l'impression que nous sommes dans une crise systémique, que la distribution de la richesse au niveau global ne privilégie plus autant les pays dits développés et qu'il y a une bonne redistribution des plus-values vers les pays émergents. Nos modèles de société, y compris le modèle allemand, n'ont plus de moyens, ne produisent plus de richesses suffisantes. Des réformes sociales s'imposent, mais elles sont toujours difficiles.

– *Pensez-vous alors que l'euro pourrait disparaître un jour?*

NL: Il y a trois ou quatre ans, l'euro était considéré comme un succès. Je ne suis pas économiste, mais je considère pour l'instant que l'euro ne s'est pas effondré. Il a perdu 10% de sa valeur mais il n'y a pas si longtemps qu'on se plaignait

qu'il était trop fort. Je ne pense pas qu'il soit en danger. Par contre, l'intégration européenne est en péril. L'euro est un symbole, un véhicule. Si l'on sortait de l'euro, d'autres mécanismes de changes prendraient la relève.

MJ: Il faut effectivement différencier la crise de la monnaie de celle qui touche les structures de l'euro. Si on pense que l'euro est en crise, on peut affirmer que les Etats-Unis sont en crise depuis les années 1970. Dans ce contexte, une crise de l'euro depuis six mois, ce n'est pas gravissime. Les autorités doivent être attentives aux réactions des marchés, autrement dit aux créanciers. En revanche, il y a une sensibilité aux marchés des actions qui est déplacée. Ce n'est pas parce que la bourse baisse que la structure de l'euro est menacée. Si le marché de crédit est paralysé parce qu'on n'a pas les moyens de financer des banques européennes, ça pose alors un vrai problème.

– *Que répondez-vous aux accusations de complot des marchés financiers contre l'euro?*

MJ: Il n'y a pas un quelconque complot anti-européen. Je ne vois pas non plus de manœuvre pour remettre les anciennes monnaies européennes en circulation. Cela ne fait aucun sens. La thèse selon laquelle il y aurait une conspiration des marchés contre la Grèce est ridicule. Je doute aussi qu'il y ait une volonté extérieure, de la Chine ou des Etats-Unis, d'affaiblir la monnaie européenne. Par contre, les marchés cherchent des politiques crédibles. Pour le moment, ils n'ont pas vu de volonté ferme de la part des autorités européennes à faire face à la situation.

## Gouvernance

– *L'Europe n'en est pas à sa première crise. Pourquoi n'a-t-elle pas déjà tiré les leçons du passé et créé une gouvernance économique?*

GG: La situation actuelle rappelle d'une certaine manière celle des années 1970. Les Européens vivaient très bien sous Bretton Woods. Mais la fin annoncée de ce système de change fixe les a conduits dès la fin des années 1960 à envisager la création, prévue à l'époque pour 1980, d'une union économique et monétaire, sans savoir ce que cela signifiait exactement. De sommet en sommet le projet n'a alors pas avancé. Au-

aujourd'hui, le Conseil européen s'est certes musclé, avec un président permanent. Cependant, les Européens sont toujours dans un voyage, probablement sans retour, sans consensus sur son but. On veut souvent appliquer à l'Europe le modèle des Etats-Unis ou celui d'une institution internationale. Or l'UE se situe entre les deux. D'où la difficulté à s'en sortir et à créer un gouvernement économique. Les dirigeants continuent de rendre des comptes aux électeurs de leur seul pays.

NL: Les institutions européennes sont inadéquates. Elles sont là pour gérer les équilibres internes et rien d'autre. Prenez la situation de novembre 2003: l'Allemagne et la France ne respectaient pas les critères de Maastricht. Mais, contrairement au Portugal peu avant qui avait eu droit à des critiques, l'Europe les a laissés faire.

MJ: Etonnamment, on a l'impression que la Commission est chargée de prévoir dans le moindre détail la réglementation concernant la vie des individus et des entreprises. Mais sur les grands enjeux, il n'y a rien.

NL: C'est ce que les grands Etats ont voulu! D'ailleurs, peut-être que les marchés financiers vont réussir là où les politiques ont échoué. A un moment, nécessité faisant loi, quelqu'un prendra une décision, qui plaira aux marchés, et tout le monde le saluera. L'Histoire avance souvent de cette manière.

MJ: De mon point de vue, il reste une confusion entre l'Union européenne et la zone euro. Ces deux structures sont imbriquées, mais elles ne poursuivent pas le même objectif. Nous vivons clairement une crise de la zone euro, mais pas de l'UE. C'est à la zone euro qu'il faut apporter du muscle. L'Ecofin en manque.

***– Ne serait-ce pas plutôt à l'Eurogroupe d'en prendre?***

NL: Le Conseil européen pèse plus que l'Eurogroupe, la crise l'a montré. Ce n'est pas M. Juncker (ndlr: président de l'Eurogroupe) qui était visible, mais M. Van Rompuy. Parce que les Britanniques, absents de l'Eurogroupe mais présents à l'Ecofin, ne veulent pas être liés aux décisions, néanmoins ils ne souhaitent pas non plus laisser les autres faire ce qu'ils veulent.

MJ: On peut imaginer qu'à l'avenir l'Eurogroupe va définir une série de principes, laissant ceux qui ne les partagent pas quitter ou se faire éjecter de la zone euro, et ne rester que dans l'UE.

NL: C'est d'ailleurs en partie prévu par le Traité de Lisbonne. L'Eurogroupe doit certes retourner vers l'Ecofin, mais seuls les ministres de la zone euro peuvent alors voter. Voilà une ambiguïté tellement européenne... De même le traité prévoit la possibilité de sortie d'un Etat. Mais expulser un Etat, comme on ose en parler aujourd'hui, signifie qu'on a brisé un tabou.

***– On est encore loin d'un gouvernement économique...***

NL: Il n'en faut pas un. L'UE souffre de la sectorialisation des compétences. Quel est le gouvernement économique de la France? Le président. Un gouvernement économique européen va être très difficile à définir. Il ne pourra pas s'occuper du social, ou sera limité pour intervenir sur le marché du travail. Cela ne fonctionnera pas s'il se cantonne aux ministres du Budget. Les marchés financiers poussent à un saut qualitatif. Voulez-vous un gouvernement de l'Europe? Faites-le et dites-le, et si vous êtes crédibles, on vous suivra. L'économie sera bien sûr dominant, mais surtout on aura répondu à la question du modèle de société.

MJ: C'est pour cela que l'on se trouve à un point de rupture. Cela passe ou ça casse.

***– Parle-t-on de gouvernement ou de gouvernance?***

MJ: Ce qui compte, c'est la définition d'un modèle économique et social cohérent entre les pays. Il faudra des finances publiques, et donc un système de type fédéral pour l'Eurogroupe. Si le financement est clairement défini, la sanction sera plus facile à appliquer. La sortie sera prévue. L'Europe part sur un mariage un peu forcé, elle doit prévoir les conditions du divorce. Pour éviter que, sous la pression, le système ne se casse. De cette manière, si les sanctions sont crédibles, les peuples pourront aussi accepter ce mode de fédéralisme. Ils ne craindront pas de devoir soutenir des pays qui ne jouent pas le jeu.

GG: Les fédéralistes vont applaudir un tel gouvernement. Mais il se pose toujours un problème de structure. Il faut réussir à mettre les budgets

nationaux en réseau. Par exemple en ayant une vue consolidée des budgets nationaux et en s'assurant que la direction prise est soutenable pour l'ensemble. Je ne verrai alors pas la Commission exercer le rôle de gouvernement économique, mais plutôt le Conseil européen.

– *Cela implique-t-il un abandon de la souveraineté budgétaire?*

MJ: Oui, forcément. Un impôt fédéral doit s'instituer avec une péréquation comme il en existe aux Etats-Unis ou en Suisse. Le budget actuel, ridicule et dont la moitié va à l'agriculture (ndlr: environ 1% du PIB), n'est pas un budget digne de ce nom. Ce n'est que le double de l'aide au développement.

GG: On se souvient que le premier président de la Commission européenne, l'Allemand Walter Hallstein, de 1958 à 1967, avait une vision fédéraliste. Il a fâché de Gaulle qui a pratiqué la politique de la chaise vide, et plus aucun président de la Commission n'a été fort.

NL: Il faut des moyens, et donc un vrai budget. On voit la difficulté. La Commission a à peine proposé de regarder les budgets nationaux que les Etats membres ont crié à la mise à mal de leur souveraineté!

Cependant, le moment est peut-être venu pour transférer une partie des budgets nationaux à l'Europe, et d'exercer les mesures d'austérité sur ce budget européen accru. Cela ne va pas rendre l'Europe très populaire, mais les Etats membres vont ensemble réaliser des économies, comme ils l'ont fait par le passé. Jamais la France n'aurait réformé son agriculture sans la PAC.

MJ: L'idée est juste mais il faudrait qu'il s'agisse du budget de l'Eurogroupe.

NL: On admet alors une Europe à deux vitesses, passer de l'une à l'autre aura un coût important.

MJ: Oui, l'Europe doit disposer d'un noyau dur qui attire ou expulse, si ses règles ne sont pas respectées. Il ne s'agit pas seulement de solidarité.

– *Que faire de ce budget?*

MJ: Il ne peut s'agir que de dépenses de long terme, comme l'éducation, l'infrastructure. C'est ce que fait tout Etat fédéral, suisse ou américain.

NL: Rappelez-vous le début des Etats-Unis avec la Boston Tea Party, «no taxation without representation»... Les Européens ne votent pas aux élections européennes parce qu'ils ne voient pas à quoi cela sert. Une fois qu'ils sauront que l'âge de la retraite est décidé à l'échelle européenne, cela changera. En 2002, à l'issue d'un sommet à Barcelone, en pleine campagne présidentielle française, tous les membres de l'UE s'engagent à augmenter l'âge de la retraite de cinq dans les meilleurs délais. Ni Chirac ni Jospin, qui y étaient, n'étaient prêts à le faire. Aujourd'hui, le statu quo n'est plus tenable. Soit on démantèle, avec tous les risques que l'on connaît, comme la poussée nationaliste observée déjà en Europe de l'Est. Or l'UE a contenu la montée des nationalismes et permis la paix. Cela a un coût.

Quant au budget, il doit être défendu à l'échelle européenne et pas à celle des Etats. Sinon, quel gouvernement pourrait défendre devant les Français qui ont défilé dans la rue cette semaine, par exemple, qu'ils doivent trouver 10 milliards d'économies pour financer les pensions et en même temps sortir plus d'argent pour aider la Grèce?!

MJ: En France, un actif sur quatre est un fonctionnaire. Qui manifeste dans la rue? Pas les ouvriers de Peugeot. J'observe que les Etats qui ont le plus de fonctionnaires sont ceux qui rencontrent le plus de difficultés. Il faut donc trouver le moyen de convaincre cette catégorie d'actifs d'accepter un ajustement.

– *La fiscalité devrait-elle être harmonisée?*

GG: A terme, oui, il ne faut pas seulement des règles de gestion saine des finances publiques, mais évidemment aussi harmoniser la manière dont on y arrive.

MJ: Non, je crois préférable de laisser la concurrence jouer entre les Etats. Le but n'est pas d'augmenter les impôts, mais de maintenir un contrôle des dépenses. La concurrence y concourt, comme nous l'avons dans une certaine mesure en Suisse.

– *Dans ce gouvernement, on peut inclure le Fonds monétaire européen. A quoi pourrait-il servir?*

MJ: Il permet de gagner du temps, pour que dans deux ou trois ans le système soit adapté. Sans échéance, la zone euro ne pourra s'en sortir.

NL: Pour tenir ces échéances, le niveau européen est sans doute moins sensible à une pression de la rue.

MJ: Je ne vois pas l'utilité d'un Fonds monétaire européen puisque la Banque européenne d'investissement peut servir. Il faut éviter de créer un FMI européen car cela poussera les Chinois à créer le leur, et signifierait la fin des accords de Bretton Woods.

NL: Si toutes les parts prévues pour la BEI étaient libérées, cela représenterait 2000 milliards d'euros.

MJ: Ce montant permet de résoudre des problèmes de liquidité, comme ceux qu'a rencontrés l'Espagne. Il ne s'agit cependant pas de faire du développement.

## Sanctions

– *Quelles sanctions imaginez-vous pour faire respecter la gouvernance économique?*

GG: Il y a des sanctions du type financier, déjà prévues, mais qui n'ont pas été utilisées. Elles ressemblent, dans le domaine de la défense, à la dissuasion nucléaire. La grande difficulté d'y recourir a nui à leur crédibilité. Il faut des mécanismes qui puissent être respectés.

NL: Je ne sais pas si une sanction financière sera efficace et je ne pense pas que ce soit une bonne idée. Ça me heurte de penser qu'un Etat qui a été dans une situation financière dramatique et qui n'a pas été capable de se conformer aux règles doit subir des sanctions économiques. A mon sens, les sanctions doivent être politiques.

– *Que pensez-vous de la proposition de priver de droit de vote les Etats ne respectant pas les règles?*

NL: Priver un Etat de droit de vote ne rime à rien d'autant plus que les Etats votent rarement. Par contre, l'idée de regarder les budgets nationaux et de dire que si un Etat n'est pas en position de respecter les règles, on pourrait le mettre sous tutelle, d'accord. Est-ce qu'un canton suisse peut éternellement s'endetter? La question est qui exercera la tutelle: les pairs ou une institution à Bruxelles, Luxembourg ou Francfort qui fait le sale boulot? C'est ce que fait le FMI et c'est le plus efficace.

MJ: Si on part de l'idée qu'être membre de l'Eurogroupe est tout bénéfique – on a une stabilité de monnaie, une monnaie commune et une stabilité politique – la sanction pour un Etat qui n'est pas capable de se conformer aux règles est qu'il doit pouvoir sortir ou se faire sortir du groupe. Autrement, il n'y a que des demi-sanctions.

– *C'est tellement énorme comme sanction...*

MJ: Mais on est obligé! Les Etats ont une responsabilité dans l'utilisation des deniers publics. On ne peut pas perpétuellement utiliser l'argent des citoyens pour absorber les dettes des autres. La sanction doit être forte.

– *Que pensez-vous de la disposition constitutionnelle allemande qui interdit le déficit au-dessus d'un certain seuil?*

MJ: C'est bien, mais c'est une mesure en amont. Il faut adopter des lois pour garantir l'équilibre budgétaire des dépenses courantes. Il faut probablement revenir à des privatisations importantes. On est d'accord que cela ne se fera pas chaque année. Il faut faire les comptes tous les trois ans et là si on ne respecte pas les règles dans la durée, la sanction doit tomber. Il y a des cas où le FMI arrête de prêter aux pays qui ne respectent pas les règles.

NL: Le FMI n'est pas là pour maintenir la paix tandis que le point de départ de l'UE est d'éviter des conflits et des guerres.

MJ: Un Etat qui ne respecte pas les critères sera critiqué par les citoyens des Etats qui les respectent. Il faut donc prévoir des échéances.

GG: Le fait qu'on veuille priver un Etat de son siège de commissaire ou empêcher les députés

européens d'un pays accusé de siéger au Parlement européen est grave et contraire à l'esprit des traités. Les commissaires ou les parlementaires, lorsqu'ils sont désignés, ne pensent plus aux intérêts nationaux, mais européens. Par ailleurs, on ne peut pas raisonner seulement en termes techniques; la construction européenne est un projet pour la paix et le grand défi aujourd'hui est de savoir si les Européens parleront d'une seule voix ou s'ils seront divisés. Jean Monnet disait déjà que les grands problèmes de notre temps sont trop grands pour les pays européens individuellement, mais qu'ils doivent être gérés ensemble.

### **Pessimisme ou optimisme?**

– *Etes-vous pessimistes ou optimistes sur l'issue de la crise?*

NL: Cela dépend de l'échéance! Le rythme des marchés, c'est quasiment toutes les minutes. Impossible à tenir pour le rythme politique ou législatif. Je vise le mandat de deux ans et demi d'Herman Van Rompuy, président du Conseil européen. Une bonne échéance sera la fin de son mandat car s'il y a quelqu'un de qui on attend quelque chose, c'est lui. Je pense donc à 2012, même si la présidentielle française pourrait retarder des décisions. Il n'empêche que d'ici là, c'est certain qu'il va se passer des choses. Et s'il y a une solution européenne, elle ira forcément dans le bon sens, donc je suis plutôt optimiste.

MJ: A court terme, je suis optimiste. Mais l'enjeu, c'est à trois ans, et là je suis pessimiste. Il y aura l'échéance pour la Grèce, l'Espagne et d'autres pays pour rétablir leurs finances publiques. Je doute de la capacité de ces pays à convaincre leur fonction publique de faire des sacrifices. Je doute que l'Allemagne réussisse à imposer son modèle, qui à mon sens est le seul modèle possible.

GG: Je suis optimiste par nature et surtout lorsqu'on place les défis dans leur perspective historique. Il y a toujours eu des crises. La conscience des problèmes et des enjeux est bien là. Evidemment, cela ne garantit pas qu'on va agir. J'y crois parce que les coûts de l'échec et le retour en arrière seraient tellement grands. L'UE a été une construction dynamique avec des déséquilibres successifs. Les Européens en sont conscients et ils trouveront les solutions. Celles-ci ne

seront pas spectaculaires, mais faites de compromis.

MJ: Vous avez une vision que je crois très réaliste, hélas je ne la trouve guère optimiste...