



**Dans le cadre du cycle de débats : « Enjeux économiques de l'Europe
aujourd'hui »**

Un nouveau traité, pour quoi faire ?

Mardi 2 février 2012

18h30-20h30

Maison de l'Europe de Paris

Avec la participation de : **Agnès BENNASSY-QUERE**, directrice, CEPII, **Pascal CANFIN**, député européen (Verts/ALE), **Jean-Paul FITOUSSI**, directeur de recherches, Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE), **Isabell HOFMANN**, chargée de projet, fondation Bertelsmann, et **Hans STARK**, directeur du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri et enseignant à Paris 3.

Modérateur : **Olivier LACOSTE**

Jean-Paul FITOUSSI souligne l'idée sous-jacente que les marchés sont capables d'organisation alors que les gouvernements, parce qu'ils s'inscrivent dans un cadre politique, peuvent créer du désordre et aboutir à des effets contraires à ceux souhaités.

A l'inverse des Etats-Unis où la Réserve Fédérale américaine (FED) sert les intérêts du gouvernement, le rôle de la Banque Centrale européenne (BCE) n'est pas de prêter aux Etats-membres de l'Union européenne. Ce cadre européen aggrave la crise. Les Etats-membres ne sont pas en mesure de réduire leur déficit budgétaire malgré les efforts des gouvernements. Cependant, la zone euro reste la puissance mondiale la moins endettée en comparaison du Japon ou du Royaume-Uni. La réactivité de la décision publique européenne s'inscrit dans un temps long et les décisions adoptées ne sont pas à la hauteur des problèmes ; elles sont souvent soumises au principe de l'unanimité.

Il existe la possibilité au niveau européen de créer, comme pour la monnaie, une dette unique. Jusqu'à maintenant, on a fait l'inverse en exigeant des pays qu'ils assainissent leur budget avec la contrainte supplémentaire de l'inscrire dans leur constitution (la règle d'or), ainsi que la mise en place d'un système de sanction automatique. Jean-Paul FITOUSSI considère que c'est une atteinte à la souveraineté des Etats-membres qui n'ont plus la maîtrise des politiques monétaire et budgétaire. L'économie est confrontée à un problème artificiel de dette publique, et l'austérité est présentée comme seule solution bien qu'elle entraîne une récession.

Nous vivons dans un monde caractérisé par l'incertitude, or l'incertitude n'est pas quantifiable. Un gouvernement par les règles est par définition inefficace car il est incapable d'affronter la nouveauté et le changement structurel du monde. De surcroît, la réduction des pouvoirs des représentants du peuple et la crise de confiance conduisent à un malaise. Le déficit de démocratie rend l'Europe antipathique.

Enfin, nous sommes confrontés à un problème de vide de souveraineté. Il y a d'un côté, les acteurs légitimes, élus démocratiquement : les gouvernements ; de l'autre côté il y a les acteurs qui ont le pouvoir comme la BCE et la Commission européenne mais dont la marge de manœuvre est limitée en raison des traités.

Olivier LACOSTE rappelle que le thème « Un nouveau traité, pour quoi faire ? » permet de souligner les fautes de conception et les erreurs de gestion en termes de gouvernance économique, mais aussi de se demander si les réformes adoptées et en cours, atténuent ou amplifient ces problèmes. Cela soulève les questions de la règle face aux choix, de la stabilité et la croissance, et de l'équilibre institutionnel que peuvent perturber les nouveaux traités.

Hans STARK constate d'abord que le pacte fiscal adopté n'est qu'une touche supplémentaire à des mesures qui ont été prises en 2011.

Il tient à rappeler qu'à l'origine, c'est la France qui voulait la monnaie unique. A la fin des années quatre-vingt, l'Acte Unique a été adopté, et a instauré une nouvelle liberté de mouvement :

la circulation des capitaux. A cette époque le système monétaire européen était marqué par une domination économique et monétaire allemande, comme aujourd'hui. Cette liberté de circulation des capitaux avait pour conséquence le fait que les capitaux avaient tendance à se placer dans les pays où la monnaie était la plus stable et où les taux d'intérêt étaient le plus élevés, c'est-à-dire la République Fédérale d'Allemagne. A l'époque, celle-ci obligeait les Etats-membres de la Communauté économique européenne à adopter des taux d'intérêts au moins égaux à ceux de l'Allemagne et à mener une politique de rigueur. Malgré cette volonté ferme de suivre le dictat de la Bundesbank, Mitterrand préconise une monnaie unique dans les années 1988-1989. En raison du contexte de l'unification, les Allemands, d'abord très hostiles, acceptent car la volonté française d'instaurer une monnaie unique s'accompagne de la promesse de s'inspirer des règles de la Bundesbank, soit l'indépendance de la Banque Centrale européenne et les critères de convergence, négociés avant la signature du Traité de Maastricht.

Par la suite, on s'est rendu compte que le critère de convergence ne fonctionnait pas. Les marchés avaient anticipé un échec du projet de l'Union Economique et Monétaire(UEM), et par conséquent, l'entrée en vigueur de l'UEM s'était beaucoup ralentie. L'Allemagne s'était alors inquiétée du respect des critères de convergence, c'est pourquoi Helmut Kohl avait proposé un pacte de stabilité, adopté difficilement. En 1997 fut ajouté le mot croissance, mais en réalité ce pacte n'était ni de stabilité ni de croissance et n'a jamais été respecté, notamment par la France, ce qui a suscité des frustrations outre-Rhin.

Les Allemands apparaissent orthodoxes et insistent sur les règles de contrôle des déficits. En effet, ils considèrent qu'une croissance économique saine repose sur une politique budgétaire saine également. En Allemagne il existe une culture économique et monétaire totalement différente de la France, qui a eu un problème de désinflation, tandis que l'Allemagne a été marquée par l'inflation dans les années 20 et 30. Cela explique la rigidité allemande et la volonté de limiter le taux d'inflation à 2%. La BCE doit être indépendante selon eux, et cette indépendance va dans les deux sens: il ne faut ni lui interdire, ni lui imposer certaines actions. Cela ne veut pas dire qu'ils s'opposent au fait que la BCE injecte beaucoup de liquidités et rachète des obligations d'Etats-membres. Les Allemands demeurent attachés au maintien de l'euro qui sert les intérêts économiques allemands.

La BCE ne doit pas suivre le modèle de la Réserve Fédérale américaine (FED). La FED fait partie d'un système qui fonctionne aux Etats-Unis car ce pays détient l'essentiel des réserves monétaires mondiales et possède une économie libérale. Dès lors, les injections de liquidités peuvent être absorbées rapidement par un système économique libéral qui profite d'une très grande flexibilité du marché de l'emploi et de la main-d'œuvre. Le système européen est différent : le marché de l'emploi est encore assez protégé, et l'Europe possède un système social que les Américains n'ont pas. Le système sur lequel repose la FED n'est pas compatible avec le système social européen.

Olivier LACOSTE précise que les Allemands ne s'opposent pas totalement à ce que la BCE rachète des obligations d'Etats-membres, ce qu'elle fait sur le marché secondaire, c'est-à-dire le marché de « l'occasion ». Le nouveau Traité interdit à la BCE le rachat sur le marché primaire.

Pascal CANFIN, sur la question « Un nouveau traité, pour quoi faire ? », estime qu'il s'agit d'abord d'une opération de relations publiques qui permettra à Angela Merkel de s'assurer du renforcement de la discipline pour ensuite aller vers plus de solidarité. Il s'agit de la version du gouvernement allemand. Il faut toutefois considérer le débat sur le plan politique et non pas culturel. On voit émerger dans le débat européen les réminiscences d'une culturalisation des débats politiques qui sont contreproductives et vont à l'encontre de ce que représente la construction de l'Union européenne : une connaissance et une compréhension mutuelles.

Pascal CANFIN est assez sceptique sur l'utilité de ce traité, seul. Dans le cadre d'un accord institutionnel et d'un changement des règles de gouvernance, le Parlement européen est relégué au rang d'observateur. La logique est presque intégralement intergouvernementale et aujourd'hui, les Etats-membres sont uniquement capables de proposer le renforcement de choses qui existaient déjà dans le « paquet gouvernance », le Six-Pack. Il n'est pas convaincu que cet accord institutionnel soit un socle sur lequel construire une nouvelle gouvernance économique.

Il manque un accord politique entre les Etats membres qui permettrait de transférer au niveau européen de nouvelles compétences. Le nouveau Traité est un accord minimal qui consiste à fixer des règles pour encadrer les choix politiques effectués au niveau national. Il n'y a aucune volonté politique nulle part en Europe de transférer au niveau européen suffisamment de pouvoirs souverains.

Enfin, l'accent a été mis sur des règles portant uniquement sur les finances publiques pour des raisons idéologiques. L'Espagne et l'Irlande étaient des « bons élèves » du Pacte de stabilité avant la crise. Le fait de respecter le pacte de stabilité n'a pas protégé certains Etats des autres déséquilibres, comme l'explosion de la dette privée. Jusqu'à présent, la gestion des déséquilibres macroéconomiques n'est pas couverte par la notion de gouvernement économique alors que ces déséquilibres sont la cause principale de la crise de la zone euro. Les critères de convergence pour entrer dans la zone euro ne portaient que sur les finances publiques et l'inflation, et une certaine « pensée magique » considérait que les économies allaient converger d'elles-mêmes, or elles divergent considérablement. L'euro a servi de parapluie à deux stratégies non-coopératives (le cas de l'Allemagne d'un côté et de l'autre le cas de la Grèce et du Portugal). Les excédents des uns créent les déficits des autres. De plus, les chefs d'Etat et de gouvernement s'opposent à une gestion des déséquilibres au niveau européen. Il faudra pourtant faire un choix et la montée croissante dans les opinions publiques d'un ressentiment envers l'Union européenne ne garantit pas que le choix qui sera fait soit pro-européen.

Agnès BENNASSY-QUERE pense que la situation actuelle résulte du traité de Lisbonne. Il existe une clause de non-renflouement, donc un Etat-membre n'est pas obligé de se sentir concerné par la dette d'un autre. Il y a aussi une règle de non monétisation, la BCE est indépendante et n'est pas censée monétiser les déficits publics. Le Traité ne prévoit rien à propos du risque de défaut d'un Etat, parce que les rédacteurs pensaient que si les pays suivaient les règles du pacte de stabilité, ils seraient à l'abri d'une situation de défaut. Par la suite, il y a eu trois problèmes : la « créativité comptable » en Grèce, principalement ; le non-respect du pacte de stabilité, y compris en

Allemagne ; le déséquilibre du secteur privé qui finalement a été repris par le secteur public, et les dettes privées sont devenues des dettes publiques.

Fondamentalement, il y a un échec de la coordination et celui-ci était prévisible. Il s'agit d'un échec des gouvernements, et non de l'euro, qui n'ont pas su accompagner la monnaie unique. La monnaie unique a besoin d'une Banque Centrale unique et donc d'un taux d'intérêt unique. Cependant, les taux d'inflation diffèrent entre les pays. Les taux d'intérêt réels, soit l'écart entre le taux d'intérêt nominal et le taux d'inflation, diffèrent entre les pays, et donc certains pays ont connu des taux d'intérêt réel négatif : plus ils s'endettaient, plus ils gagnaient. Ils se sont donc endettés ce qui a fait naître cette bulle immobilière d'endettement en Irlande et en Espagne. En 2000, le Conseil européen a recommandé à l'Irlande un resserrage budgétaire, mais l'Irlande a affirmé respecter le pacte de stabilité et l'équilibre budgétaire. Le Conseil n'a pas réagi ce qui était une erreur selon l'intervenante. D'autres pays auraient également pu faire l'objet de recommandations.

Depuis le début de la crise, il y a eu un pas en avant et une inflexion dans les principes, surtout de la part de l'Allemagne. Au début de la crise, on ne voulait pas du FMI en Europe, alors qu'aujourd'hui il est installé dans la Troïka (UE-FMI-BCE) de façon quasi permanente à Athènes. Il sert aussi d'intermédiaire pour prêter aux Etats. On refusait également l'union de transfert, alors qu'aujourd'hui on a des aides aux pays périphériques avec des taux d'intérêt qui ne couvrent pas le risque de non remboursement, soit un taux trop bas et donc, de facto, un transfert. Sur le marché secondaire, les banques se revendent des titres de dette publique que la BCE rachète sans conditionnalité. Le Fonds européen de stabilisation (FES) pourra aussi intervenir sur le marché secondaire quand il aura réglé les problèmes de levée de capitaux. Il existe donc des prêts sans conditionnalité et au vu du cas de la Grèce, on peut supposer que les défauts sont acceptés.

La stratégie de traitement de la crise comprend deux éléments : un élément de court terme et moyen-long terme. Le premier consiste à prêter aux Etats-membres à des taux d'intérêt hors marché contre des réductions de déficit, ce qui apparaît comme une aide aux banques à qui on fournit des liquidités. Le second est l'idée de rétablir la crédibilité des règles budgétaires avec le Six-Pack et le pacte fiscal. Ces instruments permettent le dialogue avec l'Allemagne, mais certains éléments manquent de crédibilité : la règle de réduction du déficit de 1/20^e par an est pour des pays très endettés comme l'Italie, très difficile à réaliser.

Il faudrait traiter avec autant de sérieux la politique de croissance et la politique budgétaire. Sur le premier point il y a du laxisme, or pour sortir de la crise il faut corriger cette asymétrie.

Il faut aussi poser le problème des banques. Elles sont trop grandes pour être sauvées au niveau national. L'Etat irlandais n'était pas en mesure de sauver ses banques qui représentaient six fois le PIB irlandais, mais cela aurait été absorbable au niveau européen.

Pour sortir de la crise il faut non seulement ce pacte budgétaire, mais aussi de véritables propositions en termes de croissance et de transfert, au niveau européen, de la surveillance bancaire et du traitement des problèmes de défaillance.

Isabell HOFMANN souhaite évoquer dans un premier temps Angela Merkel et ses positions. La chef du gouvernement allemand ne mène pas deux politiques différentes, l'une au niveau européen et l'autre au niveau national.

Elle est souvent critiquée dans sa manière de faire de la politique. Elle utilise beaucoup la négociation et a des positions dures et claires mais ne montre pas les points sur lesquels elle a cédé. Les traités européens par leur aspect juridique masquent leur dimension politique. Le débat politique est sain et nécessaire au niveau européen : quel choix politique pour l'avenir ? A Berlin, il y a deux ans, on considérait que le sujet de la gouvernance économique était un non-sujet. Les Allemands ont beaucoup évolué sur cette question ce qui montre une certaine flexibilité allemande, comme dans le cas du rôle de la BCE.

Isabell Hoffmann aborde dans un second temps la question du modèle allemand. Il s'agit d'un leadership attribué mais pas voulu et pas apprécié. Cela met les Allemands mal à l'aise car les européens, et notamment les français, les soupçonnent d'être finalement arrivés à leurs fins, c'est-à-dire en position de domination. En réalité, ils préfèrent une position de pouvoir plus discrète. La position d'attribution de pouvoir réelle ou souhaitée est une situation nouvelle. Le personnel administratif allemand ne sait pas comment réagir face à cette situation. Il est nécessaire de comprendre cette posture nouvelle. Etre en position de force, peut aussi mettre l'Allemagne en position de faiblesse, d'incapacité et d'insécurité.

Questions :

- Nous n'avons pas d'autre système économique que la croissance pour retrouver de l'emploi. Comment peut-on voir l'avenir de la planète sachant que les Etats-Unis continuent de s'endetter, la dette ne serait plus le seul problème de l'Europe car l'euro aussi pose des difficultés. Dans le même temps la Chine continue son ascension. Comment, dans ce contexte, envisager le remboursement de la dette ?
- Nous n'avons pas trouvé les moyens de résoudre cette crise de la gouvernance. Le nouveau traité apparaît comme une opération de relations publiques. Nous avons le droit sans l'Etat, et nous n'arrivons pas à passer au stade supérieur. Quelles seraient les marges de manœuvre de François Hollande pour renégocier le traité dans le cas où il serait élu ?

Agnès BENNASSY-QUERE rappelle que si la Chine engrange des bénéfices elle le fait en dollar et elle tente de changer ce système pour rendre sa monnaie internationale.

Concernant le modèle allemand, il y a une contradiction. Soit on pense que les déséquilibres au sein de l'Europe ne sont pas tenables et dans ce cas il faut que les pays en déficit et que les pays en excédent s'ajustent ; soit on considère que faire des excédents n'est pas un problème, mais il faut dans ce cas aller vers une union de transfert qui suppose une solidarité. Agnès BENNASSY-QUERE pense qu'il n'existe pas de troisième alternative.

Hans STARK souligne que, paradoxalement, l'Allemagne qui est un Etat fédéral avec un système de péréquation, s'oppose à une union de transfert. Le fait que l'Europe n'est pas encore un Etat-nation n'est pas la seule explication.

Le système de péréquation en Allemagne fonctionne par un système de transfert des Lands performants vers les Lands plus ou moins en difficulté. Mais les Lands ne sont en charge que de l'éducation et de la culture et donc ne font pas ce qu'ils veulent de l'argent versé. Dans l'Union européenne, les Etats-membres sont maîtres de cet argent et si l'on tente d'instaurer une forme de tutelle cela est très mal perçu comme c'est le cas d'Angela Merkel en Grèce. Il est très compliqué d'appliquer un fonctionnement fédéral à un système qui ne l'est pas. Une union de transfert n'a de sens que si elle s'applique à une échelle fédérale.

Quant à la croissance, la difficulté est qu'elle ne se décrète pas. Elle passe par des réformes structurelles qui sont longues.

Pascal CANFIN pense qu'il faut cesser le débat sur l'indépendance de la BCE. La situation serait plus difficile si elle devait suivre les choix du Conseil européen, qui ne trouve pas de majorité politique pour prendre des décisions. Il faut que les Français cessent ce combat car il est contre-productif.

D'autre part, la règle d'or est importante car elle constitue une contrepartie à la coordination accrue des politiques budgétaires.

L'Allemagne aurait également intérêt à évoluer sur les questions d'harmonisation fiscale européenne et de réforme des marchés financiers. Enfin la question de l'investissement dans la conversion écologique devrait être centrale. La culture allemande est plus forte sur ces sujets là que celle de la France. La seule relance acceptable, nécessaire et durable, serait une relance verte. La solution serait d'émettre des « project bonds ». Il s'agit d'obligations européennes adossées à la BCE et émises par la Commission européenne ou la Banque européenne d'investissement (BEI) et qui sont ensuite redistribuées. Cela créerait une union de transfert par l'investissement et pas uniquement par la fiscalité. Ce scénario politique permettrait de servir l'intérêt général européen et les intérêts nationaux des Etats-membres.

Olivier LACOSTE conclut que les derniers traités ne sont que la forme nouvelle de ce qui existait déjà. De plus, les règles ont été prises par défaut, en l'absence de saut qualitatif vers le fédéralisme. Les règles sont nécessaires mais celles proposées ne sont pas complètes ou pas crédibles. On ne sortira pas de la crise au niveau européen sans cette rupture qualitative vers davantage de fédéralisme.

Raphaël John et Renaud Léon