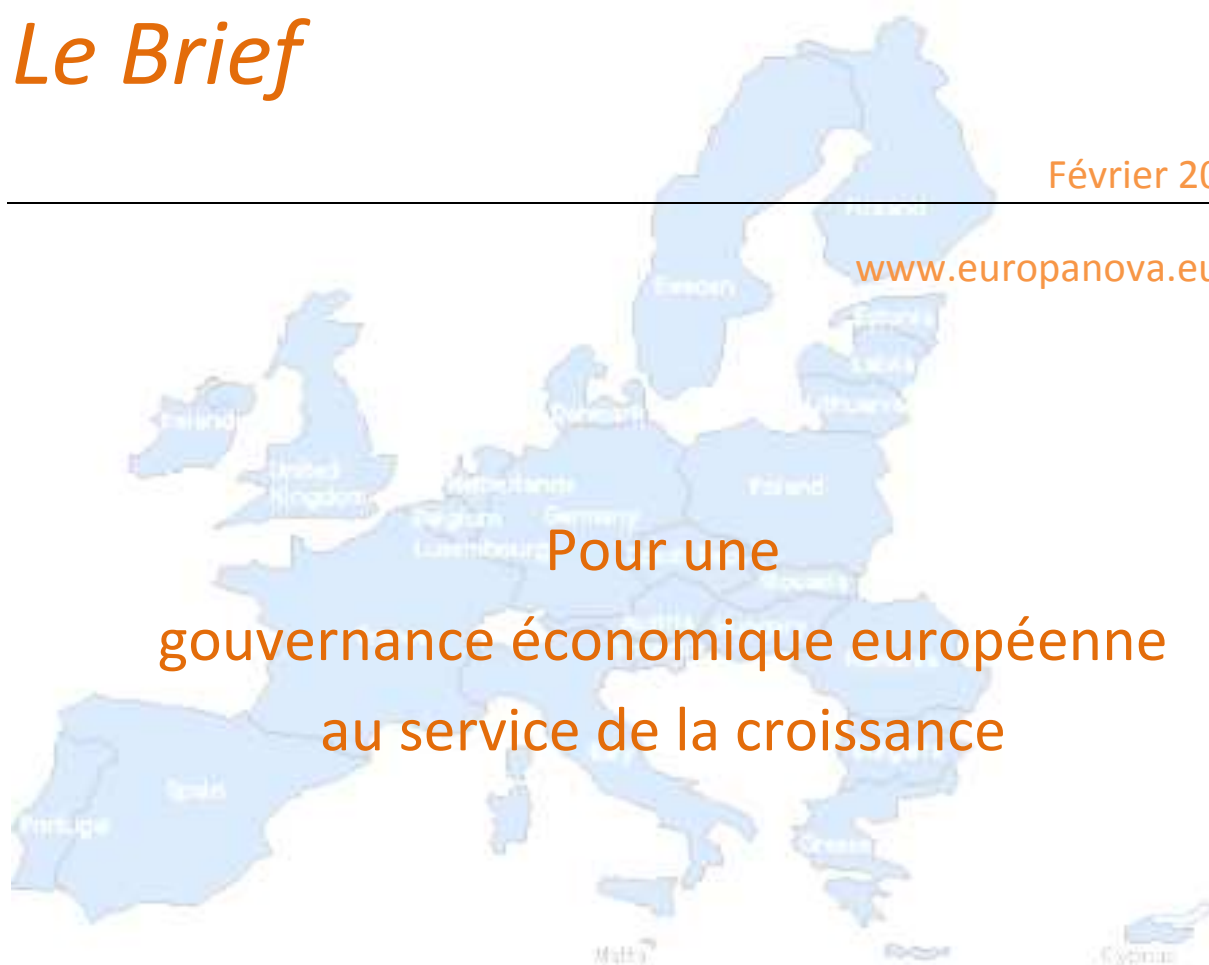


EUROPANOVA

Le Brief

Février 2011

www.europanova.eu



1

Une prise de position du comité d'orientation d'EuropaNova rédigée par :

Guillaume Klossa, *Président d'EuropaNova*

Jean-François Jamet, *Economiste, détaché à la Commission européenne*

Franck Lirzin, *Economiste*

Stéphane Cossé, *Maître de Conférences à Sciences-Po*

Thomas Houdaille, *Secrétaire Général d'EuropaNova*

Introduction

La crise aura eu le mérite de provoquer les premiers changements salutaires en matière de gouvernance économique européenne. La régulation financière, un mécanisme de soutien aux Etats membres en difficulté et une politique de stabilisation mieux coordonnée ont permis de répondre d'abord à la crise financière puis à la crise de la dette des Etats... au moins temporairement.

Mais l'inquiétude et le scepticisme restent de mise car l'Europe n'a pas encore prouvé sa capacité à mieux intégrer son économie et surtout à générer de la croissance. Un acquis aussi fondamental que l'euro est par ailleurs remis en cause. Il est en réalité urgent d'aller plus loin et de mettre en place une gouvernance économique complète, permettant à la fois de restaurer la confiance dans l'euro et de gérer le risque de défaut mais aussi de lutter contre la spéculation. Enfin, l'Union doit proposer un socle pérenne pour la croissance et une stratégie pour relancer l'investissement en vue d'assurer l'emploi, les revenus et les recettes fiscales de demain.

I. Restaurer la confiance dans l'euro

Symbole de l'intégration européenne, l'euro est aujourd'hui victime d'une crise de confiance. L'euro garantit une stabilité interne qui favorise les échanges et la prospérité, en protégeant des dévaluations compétitives et des spéculations monétaires entre pays européens. Mais il est caractérisé par une forte volatilité, ce qui nuit aux exportations des états membres de l'UE et à l'investissement en Europe.

L'objectif premier doit donc être de réduire cette volatilité. Ceci passe notamment par la mise en place d'une diplomatie de l'euro. Pour ne pas être victime d'une guerre des changes qui se joue à deux, entre Chine et Etats-Unis, et dont l'issue dessinera la prochaine décennie, la zone euro doit se doter d'une représentation extérieure commune investie du mandat de stabiliser le cours de l'euro et de réduire les déséquilibres macroéconomiques mondiaux.

La diplomatie de l'euro pourrait fonctionner sur le modèle de la politique commerciale européenne, c'est-à-dire sur la base de débat du Conseil confiant un mandat précis au "Monsieur euro" dans les négociations monétaires internationales.

Il faut ensuite engager une refonte ambitieuse du FMI prenant en compte l'émergence de zones économiques régionales ou monétaires. Une évolution souhaitable du FMI passerait par la création d'un Conseil de sécurité économique, fonctionnant sur la base de grands pôles économiques régionaux au sein duquel l'Union européenne, ou a minima la zone euro serait représentée par un seul siège, comme l'avait suggéré Jacques Delors en 1993. Cette initiative pourrait être complétée par la mise en place de fonds régionaux de stabilité financière, tels que le Fonds monétaire asiatique (initiative de Chiang Mai).

Serait alors soulevée légitimement la question d'un nouvel ordre monétaire mondial dans lequel les monnaies des pays émergents – notamment asiatiques – ne seraient plus indexées essentiellement au dollar mais à un panier de devises comprenant le dollar, l'euro, le yen et éventuellement la livre britannique et le franc suisse, à proportion du poids de chacune des zones monétaires correspondantes dans les échanges de ces pays. Le dollar se déprécierait peu à peu conformément au souhait de Washington. La Chine sortirait peu à peu de son face à face avec les Etats-Unis, diversifierait ses réserves et ferait le premier pas vers l'internationali-

sation de sa monnaie. La zone euro et le Japon verraient quant à eux la volatilité de leurs monnaies réduites face au renminbi et au dollar, au profit de leurs industries exportatrices et de l'investissement facilitant ainsi le financement de leur endettement et de la reprise. Les monnaies des pays émergents pourraient en outre être progressivement réévaluées face au panier de devises de façon à prendre en compte leur rattrapage économique.

Les Européens attendent de l'euro qu'il soit un facteur de stabilité et qu'il cesse d'être une simple variable d'ajustement dans le système monétaire international. La zone euro doit s'en donner les moyens.

II. Vaincre la spéculation et gérer le risque de défaut

Assurer la stabilité de l'euro suppose aussi de rassurer quant à la capacité de la zone euro à endiguer la crise de la dette.

La nécessité du plan d'aide à l'Irlande a fait naître des doutes sur une possible contagion à d'autres Etats membres comme l'Espagne et l'Italie jusqu'à envisager une éventuelle fin de l'euro. Pourtant, la zone euro dans son ensemble a paradoxalement un déficit et une dette publique inférieurs à ceux des Etats-Unis et dispose d'une monnaie internationale crédible. Mais les divergences économiques et politiques, la lenteur du système de décision ainsi que les infractions répétées aux règles collectives ont créé une incertitude quant à la capacité des décideurs européens à prendre les mesures nécessaires. Dès lors, les marchés spéculent sur la dette des Etats les plus

affaiblis en achetant des Credit Default Swaps (CDS). L'augmentation du prix des CDS qui s'ensuit est analysée comme un indicateur de l'augmentation du risque par les marchés, ce qui entraîne une hausse des taux d'intérêts et étouffe les Etats cibles de la spéculation, alimentant en retour les achats de CDS.

Première mesure pour mettre un terme à ce cercle vicieux, la régulation financière devrait imposer aux détenteurs des CDS sur les obligations d'Etats de détenir la dette sous-jacente: il ne doit pas être possible de s'"assurer" contre un risque auquel on ne s'expose pas pour des motifs spéculatifs.

Deuxième mesure, la solidarité budgétaire doit se manifester par la création d'un

Fonds monétaire européen (FME¹) qui rendrait permanent le Fonds de stabilité financière. Celui-ci interviendrait de trois façons : sous la forme de droit de tirage par les Etats membres à hauteur de leur contributions passées au Fonds, de prêts à l'Etat en difficulté ou de garanties apportées à ses émissions de titres de dette. Les interventions du FME seraient soumises à une stricte conditionnalité : approbation du plan d'ajustement budgétaire par les Etats membres du Fonds et supervision de sa mise en œuvre par la Commission et la Banque centrale européenne. En cas de non respect de ces conditions, les aides du FME ne seraient pas renouvelées. Un mécanisme de défaut ordonné prévu par les statuts du Fonds permettrait néanmoins d'éviter une panique financière.

Troisième mesure, la Banque centrale européenne devrait confirmer la poursuite de ses achats de titres de dette des Etats en difficultés. Il s'agit de ne pas laisser les acteurs financiers dans l'incertitude quant à la ligne de l'institution sur ce sujet.

Quatrième mesure: rétablir la confiance quant à la solidité des banques. Un audit et un plan de recapitalisation des banques les plus risquées devraient être mis en œuvre rapidement au niveau européen.

Par une sorte de ruse de l'histoire, la crise est en train de pousser à une fédéralisation croissante de la politique économique européenne. Le Fonds de stabilité financière instaure désormais un partage des risques au sein de la zone euro, la Banque Centrale Européenne (BCE) a vu son rôle renforcé et les Etats membres ont posé les bases d'une supervision macroéconomique et financière élargie.



¹ Cette idée avait été formulée dès 2009 par Stéphane Cossé et Guillaume Klossa (Les Echos du 27/02/2009)

III- Pour un fédéralisme budgétaire européen

Après la création du Système monétaire européen en 1979, l'ouverture du marché unique en 1993 et l'introduction de l'euro en 1999, l'architecture monétaire et économique européenne entre dans une quatrième phase qui vise à coordonner les politiques économiques en créant un fédéralisme budgétaire.

La faiblesse de la zone euro réside notamment dans son incapacité à résister aux chocs asymétriques, c'est-à-dire à des chocs touchant ses membres de façon différenciée comme pendant la crise grecque. Ainsi l'union économique et monétaire garantit à ses membres une stabilité des taux de change mais, en contrepartie, les prive de marges de manœuvre dans leur politique économique. Une coordination entre les politiques économiques doit donc être faite pour éviter ces distorsions.

Le pacte de Stabilité et de croissance a tenté de limiter ces phénomènes en introduisant des critères de limitation des dettes et déficits publics qui n'ont jamais été respectés par certains pays. Pour renforcer son fonctionnement, il faut à la fois mettre en œuvre des mesures plus incitatives mais également des mécanismes de sanction. Une refonte du pacte de stabilité est à ce titre en cours via une réflexion initiée par la Commission et désormais menée conjointement par le Conseil et le Parlement européen.

La dynamique de coordination des politiques économique passe également par une plus grande transparence en matière

d'exercice budgétaire national. Le « semestre européen » adopté par les ministres des Finances de l'UE en septembre dernier va dans ce sens. Mis en place en 2011, il constituera un cycle de surveillance chaque année, de mars à juillet. Sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil européen remettra tous les ans des avis stratégiques sur les principaux défis économiques à venir. Les Etats membres devront intégrer ces avis et réviser leurs politiques budgétaires en fonction. Au mois de juin et juillet, le Conseil européen et les ministres des Finances de l'UE donneront leur avis aux Etats membres, avant que ceux-ci n'adoptent leurs budgets pour l'année suivante.

Le fédéralisme budgétaire suppose par ailleurs que les pays soient capables de partager une vision macroéconomique et donc une stratégie budgétaire commune. Le Conseil devrait être doté d'une administration propre capable d'apporter l'expertise nécessaire, appuyé par Eurostat et par un conseil d'analyse économique. Les parlementaires nationaux et européens devraient en outre être étroitement associés au semestre européen.

Pour éviter de heurter les sensibilités nationales, la création d'un fédéralisme budgétaire doit avancer pas à pas et s'appuyer sur un fédéralisme fiscal approprié. La politique agricole commune (PAC) est la première et plus importante politique communautaire dotée d'un budget propre qui fonctionne donc, à peu près, comme une fédération budgétaire. Sa pérennité montre que, malgré les difficultés, il est

possible de mettre en place, politique par politique, un fonctionnement fédéral. La méthode des petits pas, qui a si bien fonctionné jusqu'à présent, pourrait ainsi permettre d'élargir le champ de compétences de l'Union européenne et des budgets afférents.

La question du fédéralisme budgétaire est d'autant plus pressante que les pays de la zone euro et l'Union européenne ont mis en place des politiques de « rigueur » qui seront forcément difficilement acceptées

par les salariés et les sociétés. Des divergences se feront jour entre les pays plus vertueux, qui parviennent à s'appuyer sur la croissance des pays émergents pour rebondir, et les autres : la zone euro pourrait connaître un découplage.

Maintenir l'unité deviendra un enjeu majeur de la prochaine décennie : le fédéralisme budgétaire est le relais de la solidarité qui doit préserver cette unité et le projet européen.

IV- Le marché intérieur comme socle pour une nouvelle dynamique de croissance

Pierre angulaire de l'intégration européenne, le marché intérieur est loin d'être pleinement opérationnel dans tous les domaines. A la veille de son vingtième anniversaire, il est donc urgent de relancer une nouvelle dynamique pour que le marché intérieur redevienne un pilier de la croissance au service de l'Europe des citoyens.

Premier défi à relever, il faut sauver le marché unique de la tentation du repli nationaliste. La crise récente a en effet montré que la tentation est toujours grande de chercher refuge dans des formes de nationalisme économique. Un tel affaiblissement éroderait la base de l'intégration économique et de la croissance et de l'emploi dans l'Union européenne à un moment où l'émergence de nouvelles puissances mondiales et de grands défis environnementaux rendent la cohésion européenne plus nécessaire que jamais.

Il s'agit deuxièmement de renforcer le marché unique dans les domaines où il est encore insuffisamment développé, comme le secteur des services, y compris le secteur financier ; mais également avancer sur la voie de l'harmonisation fiscale, la garantie du maintien d'un degré élevé de protection sociale au niveau européen, une meilleure protection des services publics et l'émergence de véritables politiques d'intervention au niveau européen pour compléter le dispositif.

Il faut enfin saisir l'occasion de la relance du marché unique pour imposer clairement notre modèle d'économie sociale de marché, reposant sur une concurrence saine et libre, non comme objectif absolu, mais comme moyen de permettre une croissance durable et plus inclusive. C'est aussi la seule manière d'en refaire un projet mobilisateur pour l'ensemble des citoyens européens.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la récente communication de la Commission européenne portée par Michel Barnier sur le projet de "Single Market Act" visant la relance du marché unique européen.

Parmi les objectifs affichés dans la communication de la Commission, on trouve d'ailleurs l'ambition de « mettre les citoyens au cœur du marché unique » pour qu'ils se l'approprient. Ce qui passe notamment par différentes initiatives en faveur de l'accès à l'emploi et à la formation, d'une meilleure organisation du commerce électronique ou de l'accès aux services bancaires de base...

Un autre objectif prioritaire présenté est de favoriser « une croissance forte, durable et équitable ». Dans un contexte de crise de nos modèles de développement, relever le potentiel de croissance exige de construire une industrie verte, de nouveaux réseaux d'infrastructures, en particulier pour des villes propres et pour une

mobilité durable, et de susciter l'innovation dans les petites et moyennes entreprises.

Le marché intérieur était perçu depuis quelques années comme une « affaire du passé », dont il fallait assurer le maintien, mais non la promotion active, sentiment renforcé par les enjeux du moment : l'union économique et monétaire, l'élargissement et les réformes institutionnelles. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en janvier 2010, ces trois grandes priorités ont été concrétisées, et il n'y a plus de raison de se détourner du marché unique. Au contraire. Compte tenu des marges très limitées disponibles pour les mesures de relance budgétaire, l'amélioration de l'efficacité du marché unique constitue la meilleure source endogène de croissance et de création d'emplois pour l'Europe.

V- Gagner la bataille de l'investissement

Face à la crise de la dette, l'accent a été placé sur des politiques d'austérité visant à réduire les déficits. Pourtant l'inquiétude reste de mise quant à la capacité de l'Europe à générer de la croissance. L'investissement doit constituer le cœur de la politique européenne de croissance pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'investissement d'aujourd'hui conditionne la compétitivité et le pouvoir d'achat. Or le taux d'investissement n'a cessé de reculer ces dernières années dans l'Union euro-

péenne, servant en outre de principale variable macroéconomique d'ajustement au moment de la crise, alors qu'il augmentait dans les pays émergents. L'expérience des ajustements structurels du FMI montre ensuite que les politiques d'austérité peuvent avoir des effets pervers si elles tuent l'investissement. Enfin, les études économiques² montrent que l'investissement, y compris public, est une

² Voir par exemple le Rapport de la Commission sur la croissance et le développement dirigée par le Prix Nobel Michael Spence

composante essentielle de la croissance de long terme.

Dans le contexte de déclin démographique de l'Europe, la croissance ne peut venir que de l'investissement dans les infrastructures, les compétences et les technologies nouvelles où le secteur public a un rôle à jouer soit directement soit indirectement. Ce rôle suppose néanmoins un contrôle rigoureux de la « qualité » de l'investissement et doit s'accompagner de réformes structurelles qui limitent les logiques de rente. La France en a déjà fait une priorité nationale au travers du grand emprunt. Au niveau européen, plusieurs initiatives pourraient être prises utilement.

Il faudrait s'assurer que la part de l'investissement ne diminue pas dans la dépense publique et que les programmes d'austérité épargnent les dépenses d'investissement. Ensuite, le budget communautaire pourrait être mobilisé afin d'accroître les capacités européennes d'investissements au travers notamment des fonds de compétitivité et de cohésion et de la création d'emprunts européens. Les prêts de la Banque européenne d'investissement ou encore les partenariats public privé constituent également des leviers de croissance.

Dans une économie ouverte, l'important est d'être compétitif et pour cela, l'Europe a besoin de relancer l'investissement et d'en faire sa priorité

Conclusion : vers un gouvernement économique européen

Alors que les économies émergentes tirent la croissance mondiale vers le haut et souhaitent peser dans les négociations internationales, l'Europe ne bénéficiera que d'un taux de croissance très faible, dont le niveau potentiel est estimé entre 1 et 1,5% pour les dix prochaines années.

Pour défendre leurs positions communes et faire preuve de crédibilité, les Etats européens ont besoin sans attendre d'un gouvernement économique obéissant à certains principes : un principe de convergence, c'est-à-dire une homogénéisation croissante des règles nationales ; un principe de solidarité permettant de renforcer la cohésion ; un principe d'efficacité, qui suppose l'adoption rapide de mesures

concrètes pour faire face aux défis socio-économiques à venir Européens ; et enfin, un principe d'ouverture au débat, nécessaire pour que l'ensemble des sujets puissent être abordés.

La crise a créé un climat propice à une relance de l'ambition économique européenne. Trois ans et demi après son début, il est nécessaire de rappeler que cette occasion ne doit pas être manquée.

C'est dans ce contexte qu'a eu lieu le sommet européen du 4 février dernier, au cours duquel Berlin et Paris ont proposé à leurs partenaires un pacte de compétitivité visant à améliorer le potentiel de croissance et à doper la compétitivité de la zone euro. Cette initiative qui a suscité des réserves chez les autres Etats

Pour une gouvernance économique européenne au service de la croissance

membres méritera d'être suivie dans les mois
qui viennent.

