

## Débat

### Introduction sur le temps du politique

*Les élections européennes de 2014 représentent un vrai défi. Incapacité de l'Europe à délivrer sur le terrain économique et social, comme l'attestent l'étendue de la récession, l'augmentation du chômage global et du chômage des jeunes en particulier.*

*Ajoutons à cela la difficulté de l'Europe à gérer convenablement le couple espace/temps. Comme les politiques nationales dont elles sont sur pas mal de points le prolongement, les politiques européennes butent sur la question de l'articulation et de la hiérarchie entre court terme et long terme pourtant indispensable pour qu'une Europe plus cohérente et plus crédible puisse peser sur la définition indispensable d'une nouvelle gouvernance mondiale.*

#### Introduction du Cercle des économistes

Christian de Boissieu

#### Témoignages

Olli Rehn

#### Modérateur

Bruna Basini

## À l'articulation du temps et de l'espace : faire vivre l'Europe à plusieurs vitesses

 Christian de Boissieu

Aujourd'hui, malheureusement, l'Europe inspire plus aux opinions publiques du détachement voire des désillusions que de grands sentiments ou de fortes mobilisations. Les élections européennes de 2014 représentent de ce point de vue un vrai défi. Incapacité de l'Europe à délivrer sur le terrain économique et social, comme l'attestent l'étendue de la récession, l'augmentation du chômage global et du chômage des jeunes en particulier. Même en Suède, pays aux performances nettement au-dessus de la moyenne européenne sur ces dernières années, le chômage des jeunes dépasse les 20% (ne me faites pas dire ce que je ne dis pas : je n'avais pas pour autant prévu les émeutes récentes dans les banlieues de Stockholm...). Triomphe du court-termisme, manque de vision, de projet, de leadership, carences des politiques nationales et de la gouvernance européenne elle-même fortement dépendante des choix et des comportements des pays membres, carences pédagogiques aussi et à tous les niveaux à propos des objectifs à long terme de la construction européenne, ... Tout cela, et bien d'autres facteurs, interviennent.

À cette liste non limitative, je veux rajouter la difficulté de l'Europe à gérer convenablement le couple espace/temps. Comme les politiques nationales dont elles sont sur pas mal de points le prolongement, les politiques européennes butent sur la question de l'articulation et de la hiérarchie entre court terme et long terme. Sous l'angle de l'espace et de l'aire de référence, l'Europe n'assume qu'imparfaitement cette configuration de *second best* (voire de 3<sup>e</sup> ou 4<sup>e</sup> *best*...) imposée par l'hétérogénéité et les divergences socio-politiques à l'intérieur de l'Europe, à savoir l'Europe à plusieurs vitesses (ou à géométrie variable).

Que, comme les pays membres eux-mêmes, l'Europe ait des problèmes avec la gestion du temps est une évidence. L'essor, sous la pression à la fois de la crise mondiale et de la crise de la zone euro, de l'intergouvernemental par rapport au communautaire a probablement accentué la difficulté. L'incapacité à tenir des caps à long terme est fournie par l'échec de l'Agenda de Lisbonne. La feuille de route affichée en 2000 par les chefs d'État et de gouvernement était la bonne, le diagnostic était le bon, et pourtant l'Agenda de Lisbonne est mort sous les coups du court-termisme, des agendas politiques des uns et des autres, de politiques budgétaires mal gérées... Le risque est grand que l'Agenda 2020, qui reprend les grands thèmes de l'Agenda de Lisbonne en y ajoutant le développement durable, la croissance inclusive et l'économie verte, subisse le même sort faute de volonté politique, de capacité de se projeter dans le long terme et d'en tenir le cap, faute aussi de financements adéquats. Ici, comme sur beaucoup d'autres thèmes, les carences politiques viennent des pays membres avant tout.

De même que les politiques publiques sacrifient trop souvent le cap du long terme, de même elles manquent parfois de réactivité à court terme. Le débat classique oppose l'inertie à court terme de la politique budgétaire, tenant pour partie aux indispensables et souhaitables exigences démocratiques (interventions des Parlements, obligations de transparence et *accountability*), à la réactivité de la politique monétaire. Dans la gestion du temps, il faudrait arriver à mieux concilier la recherche de l'efficacité et les exigences démocratiques, et la crise rend cet exercice à la fois plus nécessaire et plus difficile. Face aux turbulences, heureusement que la BCE a su depuis 2009 être réactive pour pallier les inerties ou les carences des autres politiques économiques, en particulier des politiques budgétaires et fiscales. En étant ainsi réactive, elle a probablement poussé certains pays à être moins ambitieux sur les ajustements budgétaires et fiscaux. Une illustration de l'«aléa moral», qui ne me conduit certainement pas à regretter la politique conduite par la BCE.

J'espère que la relance de la BEI, l'augmentation de son capital et donc de sa capacité de prêts en faveur des infrastructures, de la R&D, des PME,...vont contribuer à allonger l'horizon de la politique européenne. Vu les incertitudes sur l'Agenda 2020, il faudrait aller beaucoup plus loin dans cette direction.

Une meilleure articulation court terme/long terme serait le pivot d'une nouvelle gouvernance européenne, qui s'inscrit elle-même inévitablement dans le cadre d'une Europe à plusieurs vitesses. On retrouve le lien fort entre la gestion du temps et l'aire de référence du projet européen.

La crise mondiale ainsi que les fortes turbulences dans la zone euro ont donc imposé, parfois sans texte préalable et de manière pragmatique, une nouvelle gouvernance européenne. L'évolution marquante a consisté à conférer de plus en plus de pouvoirs propres à la seule zone euro, une façon de reconnaître les implications spéciales de l'appartenance à l'union économique et monétaire

mais aussi une source de frustrations pour les pays du marché unique en dehors de l'euro. Ainsi des pays comme la Grande-Bretagne bien sûr, mais également comme la Suède ou la Pologne ont-ils eu depuis trois ans de nombreuses occasions de manifester leur irritation voire leurs désaccords avec les pays du «noyau dur.»

Le mouvement d'identification d'une gouvernance spécifique pour la zone euro s'est amorcé après la faillite de Lehman Brothers et avec la mise en place d'un plan de sauvetage des banques en Europe à partir d'octobre 2008. Il s'est accéléré depuis, face aux défis des dettes et des écarts de compétitivité dans la zone euro.

La dynamique (si l'on peut dire...) européenne conduit à séparer de plus en plus les deux étages de la fusée : d'un côté, l'Europe des 27, et même des 28 depuis l'entrée de la Croatie, celle du marché unique, menacée d'un reformatage si la Grande-Bretagne décidait par référendum en 2017 de reprendre sa liberté ; de l'autre côté, les 17 de la zone euro, les 18 à compter de janvier prochain avec l'arrivée de la Lettonie dans la zone, à la fois désireux et obligés d'aller vers plus et mieux de coordination et d'intégration pour faire vivre la monnaie unique. D'où le nouveau pacte budgétaire européen, le passage à l'union bancaire... Il s'agit là de sauts qualitatifs destinés en priorité aux 17, mais ouverts aux autres qui le veulent et le peuvent.

#### ■ Des progrès dans deux directions

La gouvernance de la zone euro a progressé, sous l'effet des turbulences, dans au moins deux directions. En matière monétaire, la BCE, grâce à son activisme et son pragmatisme, a contribué à maintenir l'unité et l'intégrité de la zone. En réaffirmant «l'irréversibilité» de l'euro et en pratiquant, comme les autres grandes banques centrales, une politique non conventionnelle, la BCE a su adapter sa réaction, sans à mon avis violer le traité de Maastricht (nous verrons bien ce qu'en dira à l'automne la Cour constitutionnelle de Karlsruhe...). Les États quant à eux ont non seulement mis en place des mécanismes de soutien en faveur des pays en difficulté (FESF puis MES), ils ont aussi amélioré la gouvernance budgétaire de la zone euro avec le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). À ce sujet, je salue les avancées (référence aux soldes budgétaires «structurels» et pas seulement aux soldes effectifs, semestre européen et adoption du «six pack» renforçant la coordination bien au-delà de la seule politique budgétaire et fiscale...). Mais force est aussi de constater que les sanctions prévues pour les pays déviants par rapport aux normes de déficit public et de dette publique restent les mêmes qu'avant, c'est-à-dire aussi peu crédibles et peu efficaces.

Le traité de Lisbonne n'avait pas formellement organisé une telle évolution vers une fusée européenne à deux étages – celui de l'UE et celui de l'euro –

ni conféré autant de pouvoirs propres à la seule zone euro. Seules les circonstances ont imposé le mouvement, et plus tard, à froid, il faudra adapter le droit aux faits. Plus tard seulement, car la crise économique et sociale qui met au premier rang des priorités le besoin de croissance et la lutte contre le chômage, ainsi que l'état des opinions publiques incitent à remettre à plus tard des consultations populaires. Sous l'angle institutionnel, le traité de Lisbonne a introduit le dispositif de la « coopération renforcée. » Une formule qui permet à un « noyau dur » d'aller de l'avant et de contourner ainsi l'exigence d'unanimité au cœur du marché unique et de l'Europe politique. Un dispositif qui, sur de nombreuses questions bancaires et financières, sert en fait à contourner le veto britannique brandi dès que les intérêts de la City sont en jeu.

Dans l'actualité récente, nous trouvons au moins deux appels à la coopération renforcée. Un premier cas est fourni par la taxe sur les transactions financières (TTF), qui va démarrer à 11 pays (dont les poids lourds de la zone euro : la France, l'Allemagne, l'Italie... mais sans un pays fondateur comme les Pays-Bas). On peut espérer que d'autres pays, en particulier de la zone euro, rejoindront rapidement le peloton initial. L'autre application concerne le plafonnement des bonus, plus généralement de la partie variable des rémunérations. Le projet de directive européenne en la matière est déjà récusé par la Grande-Bretagne ; il va être intéressant de connaître la position finale de pays qui souvent suivent cette dernière comme la Suède ou la Pologne.

#### ■ Pour une coopération renforcée, même restreinte

Une coopération renforcée, même restreinte dans son champ d'application, vaut mieux qu'un Europe impuissante face aux turbulences. Par son effet d'entraînement sur les pays restés au départ en dehors, elle peut être la manière empirique de coopérer sur une échelle en extension graduelle. La formule comporte cependant des inconvénients qu'il serait absurde de nier.

D'abord, elle met en place une Europe à plusieurs vitesses (à géométrie variable). Une surprise ? Pas vraiment. Nous y étions déjà avant Lisbonne et la crise de la zone euro. Avec d'ailleurs plusieurs géométries variables : l'Europe de Schengen ne recouvre pas l'Europe de l'euro, qui ne correspond pas à l'embryon d'Europe de la Défense autour de l'axe franco-britannique, etc. La gouvernance européenne en est sérieusement compliquée : les aires de référence étant différentes selon les questions traitées, quel est le système de gouvernance adapté pour faire fonctionner et surtout durer ces « poupées russes » qui en fait ne s'emboîtent pas les unes dans les autres ?

Ensuite, l'aire étendue du marché unique va se découpler de plus en plus de l'aire plus restreinte des coopérations renforcées, ce qui pourrait à terme menacer l'unicité même du marché. Le discours de David Cameron surfe sur cette difficulté de faire fonctionner le marché unique dans une Europe à

plusieurs vitesses et de faire prévaloir, dans les différents domaines, un réel *level playing field*. On peut regretter et même contester la position britannique, mais ce serait une erreur de nier la pertinence des interrogations à propos de l'avenir du marché unique. D'autant plus que la problématique du *level playing field* se pose aussi entre pays membres de la zone euro. Sans revenir sur les polémiques nées de la politique fiscale de l'Irlande ou du Luxembourg et de certains paradis fiscaux britanniques, on peut rappeler que, dans le cas de Chypre, l'appartenance de l'île à la zone euro ne l'a pas empêchée (et ne l'empêche toujours pas...) de pratiquer un dumping fiscal et un dumping réglementaire (exemple du blanchiment de l'argent sale) en contradiction avec la lettre et l'esprit du marché unique !

Enfin, *last but not least*, les coopérations renforcées entre des sous-ensembles de pays vont inévitablement engendrer des arbitrages réglementaires et des délocalisations d'activités bancaires et financières. Ainsi, Londres va profiter de l'application, sur les autres places financières, de la TTF et du plafonnement des bonus. Une remarque supplémentaire non pas pour évacuer l'argument mais pour rappeler sa complexité : même si les 28 étaient d'accord entre eux sur tous les aspects de la «re-régulation» financière (ce qui est loin d'être le cas !), la question de l'arbitrage réglementaire et de la concurrence déloyale (le contraire du *level playing field*) subsisterait dans les relations entre l'Europe et le reste du monde. On le voit bien à propos des nouvelles règles prudentielles pour les banques (Bâle III) et de l'attitude fort peu coopérative des Américains en l'espèce.

### ■ L'heure est à l'approfondissement

Tout doit être préféré à l'impuissance de l'Europe, qui la transforme en simple spectatrice des grandes dynamiques mondiales. L'heure est à l'approfondissement, c'est-à-dire au test de notre volonté et de notre capacité collectives à faire les avancées requises en matière d'intégration et de coordination des politiques économiques pour faire vivre et réussir l'euro et la zone euro dans la durée. Malgré les arrivées récentes ou déjà programmées, l'heure n'est pas à l'élargissement, qui risquerait d'être utilisé comme un argument pour précisément ne pas effectuer l'approfondissement requis. Malgré les fuites et les contournements qu'elles engendrent, les coopérations renforcées nous permettent de répondre à certains des défis financiers et fiscaux du moment par une démarche constamment ouverte aux pays qui, pour de bonnes ou de moins bonnes raisons, resteraient à l'écart de la démarche initiale.

L'Europe à plusieurs vitesses n'est pas la meilleure des solutions, mais elle constitue aujourd'hui la moins mauvaise si l'on veut relever les défis de la récession et du chômage et conserver notre rôle géopolitique sur la scène mondiale. Elle doit être vécue comme une architecture ouverte, un processus dans lequel l'avant-garde de ceux «qui le veulent et qui le peuvent» accueillent volontiers, et sur un pied d'égalité, ceux qui les rejoignent plus tard. Nous

*À l'articulation du temps et de l'espace : faire vivre l'Europe à plusieurs vitesses*

allons avoir l'occasion, avec l'union bancaire dans ses différentes dimensions (supervision impliquant la BCE, mécanisme européen de résolution des difficultés de certaines banques, rapprochement des systèmes de garantie des dépôts), de tester si la configuration ainsi mise en œuvre «délivre» et donne satisfaction à la fois sous l'angle économique et politique.

Une meilleure gestion du temps dans l'espace de référence adapté serait également nécessaire, sans être pour autant suffisante, pour permettre à une Europe plus cohérente et plus crédible de peser sur la définition indispensable d'une nouvelle gouvernance mondiale.

# Quel avenir pour l'Union économique et monétaire

**Olli Rehn**

Vice-président de la Commission européenne,  
Affaires économiques et monétaires, et euro

Nous parlons du temps du politique. Selon moi, la distinction que le Professeur de Boissieu a faite entre le politique au sens nombre et la politique politicienne est utile. Pour appliquer cette distinction, je vais reformuler la question et demander comment nous, Europe, pourrions combiner la politique économique pour renforcer nos systèmes d'éducation et d'innovation, réformer nos marchés du travail et changer nos régimes de retraite à moyen terme ? Tout en tenant compte des exigences démocratiques de la politique électorale qui sont souvent à court terme. À mon avis, la question ne réside pas seulement dans la manière dont nous dirigeons la politique économique et monétaire, mais aussi dans celle dont nous pratiquons le dialogue avec nos concitoyens et concitoyennes et organisons notre gouvernance économique et sa légitimité dans la zone européenne.

Je vais me concentrer sur la politique économique de la zone euro, en particulier sur la question de savoir comment l'économie européenne peut retrouver un équilibre entre les urgences et les nécessaires réformes économiques, y compris la reconstruction de l'union économique et monétaire.

Notre politique commune est orientée vers trois objectifs avec trois horizons temporels. Nous travaillons premièrement pour la stabilisation des marchés financiers et le renforcement de la confiance à court terme. Nous travaillons ensuite pour le rééquilibrage de la zone euro et les réformes structurelles pour la croissance et l'emploi qui ont plutôt un impact sur le moyen terme, mais souvent, aussi, à court terme. Enfin, nous travaillons pour la reconstruction de l'union économique et monétaire, y compris l'union bancaire. Dès maintenant, nous travaillons pour le long terme.



### ■ La stabilisation économique

La stabilisation économique est une action décisive de la Banque centrale européenne et les mesures de consolidation et de réforme dans les états membres ont en effet déjà eu un effet important. De plus, la BCE a indiqué récemment<sup>1</sup> que la politique monétaire resterait accommodante aussi longtemps que cela serait nécessaire afin de préserver la reprise économique. Cela implique une divergence avec l'action américaine qui est selon moi justifiée en raison de différences de cycles économiques. Alors qu'aux États-Unis, l'orientation de la politique peut devenir plus restrictive, dans la zone euro ou dans l'Union européenne, l'orientation de la politique demeure à juste titre accommodante.

En ce qui concerne les réformes structurelles, le conseil ECOFIN prévoit d'adopter le 9 juillet prochain ces recommandations proposées par la Commission européenne aux 27 pays de l'Union européenne et donc aussi à la France. Dans ce contexte, je défends une application intelligente du Pacte de stabilité et de croissance qui prenne en compte les efforts entrepris pour réduire les déficits structurels. J'ai proposé deux années supplémentaires pour ramener le déficit de la France à 3% d'ici 2015, car, dans un contexte économique difficile, la France a fourni l'effort de réduction de déficit structurel inscrit dans les recommandations du Conseil. Ce délai de deux ans doit être compris comme un appui supplémentaire à la croissance et devrait être mis à profit pour enrayer l'érosion persistante de la compétitivité française et ainsi lutter contre le chômage.

Des initiatives importantes ont été prises en France en novembre dernier comme le pacte pour la compétitivité et l'accord entre partenaires sociaux sur la réforme du marché du travail. Mais la situation exige une intensification des réformes pour la compétitivité économique et la soutenabilité budgétaire. Je m'entretiens régulièrement de ces questions avec le ministre Pierre Moscovici et, de façon générale, je conçois la relation entre chaque État membre et la Commission européenne comme un partenariat. Bon courage donc à la France pour ces chantiers importants, mais souvent difficiles.

Quelques mots en anglais maintenant sur l'avenir de l'Union économique et monétaire.

### ■ The European Semester framework

*The most important institutional innovation in the past few years is the European Semester, the framework for coordinating fiscal and economic policies at European level before these decisions are finalized and implemented at national level. This is a very clear and close link between the national and European levels of policymaking. The principled commitment to do so has been an element*

1. 27 juin 2013.

*of the EMU right from the start, but I claim that its practical implementation has lagged behind until very recently; that might be the understatement of the year!*

*Policies were also previously discussed and assessed, but a genuine commitment to agreeing policy priorities and pursuing them for a common European interest was not really there. It was as if the previous surveillance mechanisms were never meant to have any impact. Given the European Semester and the new tools for economic governance, and the treaty commitment over economic policies being a matter of concern for all member states, it is now being turned into a reality for the purpose of sustainable growth and job creation in the interest of European citizens.*

*The European Semester culminates in the adoption of country-specific recommendations by the Council of Europe and for the Euro area in its entirety. These recommendations cover fiscal and broader economic policies, especially in the field of labor and taxation. They aim at guiding member states to pursue policies that create the best possible policy outcomes, not only for the citizens of the countries concerned but also for the citizens of the EU area as a whole. For instance, while we call for economic reforms in France and the strengthening of domestic demand in Germany, this combination would be the best possible outcome for the Euro area and for the individual countries.*

#### ■ About the future of the EMU

*My third and final point concerns the future of the EMU. The Commission presented a blueprint last November, which sketched out elements, timelines and conditions calling for further economic and fiscal integration, especially in the Euro zone. The essential guiding principle in the reconstruction of the EMU, in our view, should be that any step towards increased solidarity needs to be combined with increased responsibility, that is, further sharing of sovereignty and deeper integration of decision-making within the Euro zone.*

*We have already taken major steps forward in this respect, with the substantial reinforcement of economic governance. We have recently taken another step by setting up an economic group to assess the economic and financial pros and cons and legal conditions of the partial replacement of nationalization of public debt by European issuance of public debt, such as a debt redemption fund.*

*Therefore, one aspect of rebuilding the EMU that has not yet received sufficient attention deserves to be highlighted with this audience. Decisions and policies that have an important impact on the perspectives of our citizens and the choices of our enterprises in today's and tomorrow's world are increasingly determined at global level, and that is why global governance of the world economy is ever more important for Europe.*

*Pour conclure sur la place de l'Europe sur la scène mondiale, elle peut certes diminuer, mais si elle agit dans l'unité, elle restera un acteur important*

des relations internationales. Si l'Europe agit de manière fragmentée, elle pourrait perdre son influence sur les décisions globales. Dans le dernier cas, il ne resterait plus qu'à s'adapter aux choix faits par d'autres.

Nous avons trouvé des solutions relativement efficaces pour assurer la présence et l'influence de la zone euro au sein du Fonds Monétaire International et du G20, mais nous devons aller plus loin encore. La Commission ouvrira un débat sur ces questions à l'automne 2013 ; nous voulons renforcer la gouvernance interne et la représentation externe de la zone euro sur la base de méthodes communautaires.

En tant qu'Européen convaincu, je pense que les institutions européennes doivent rester la pierre angulaire de toute démarche vers une plus grande intégration de sorte qu'elle soit à la fois efficace et inclusive. Il n'est pas inutile de rappeler à quelques mois des prochaines échéances électorales européennes que c'est la réforme du modèle économique et social européen qui est en jeu. Il s'agira de défendre et développer sans arrogance, mais sans nostalgie, le modèle social européen qui combine la culture de stabilité, l'esprit d'entreprise et la justice sociale.

#### **Christian de Boissieu**

Je voudrais poser la question de savoir si le scepticisme des opinions publiques à l'égard de l'Europe et du projet européen tient au fait qu'il n'y a plus tellement de projets, que l'on manque de vision à long terme, que l'on oublie même quels sont les objectifs derrière tout cela. Est-ce qu'on attend trop de l'Europe ? Que peut-on attendre, au-delà de ce qui a commencé à être fait pour la Banque européenne d'investissement ? Que peut-on attendre de concret en matière de croissance à l'occasion des prochains sommets européens ?

#### **Olli Rehn**

Vous avez raison, il y a un lien fort entre les politiques pour la croissance et la manière dont on fait la consolidation budgétaire en Europe.

*It is important that we continue to work on both tracks with a very strong accent on the policies for sustainable growth and job creation, including the work of the European Investment Bank, and at the same time continue consistent but more gradual consolidation of public finances. Why do we need a stronger role for the European Investment Bank? The EIB is the public development bank of the European Union, and it is important that it carry out its responsibility of supporting investment at a moment when investment is relatively low in Europe because of excessively tight credit conditions. That was why the capital of the EIB was recently increased by EUR10 billion to EUR60 billion of lending capacity, with EUR180 billion of fresh investment over a period of three years. This is already a reality; it is an increase of 40% in the lending capacity, and is intended to finance SMEs, infrastructure, innovation and green growth.*

Débat

*The next step, on which we are working with the EIB and the ECB, should be to address the financing trap of SMEs, especially in southern Europe, which is now the biggest bottleneck of economic growth in the short term. It is a kind of modern liquidity trap, because SMEs, especially in southern Europe, for example in Italy and Spain, have to pay several percentage points more in interest rates than in Germany or central and northern Europe. Therefore, we are working together on this, and I expect we will shortly come up with ambitious proposals and address this problem, alleviate the financing problem and thus support economic growth in Europe.*