

« L'Union européenne est en danger »

*Interview d'Antonio Vitorino dans le journal hebdomadaire portugais Expresso
par Luisa Meireles, édition du 24 septembre 2011*

L'Europe semble repousser systématiquement les décisions, alors que des économistes comme Roubini disent qu'il faut restructurer la dette de la Grèce et même celle du Portugal. Y-a-t-il une solution pour cette Europe ?

Il y en a et il doit y en avoir une. Les décisions vont dans la bonne direction : en faisant preuve de solidarité européenne envers les pays exposés, mais aussi en renforçant les mécanismes de coopération économique dans l'Union économique et monétaire (UEM). Ce sont deux points fondamentaux – des mesures d'urgence et les bases d'une architecture de l'UEM plus solide. Nous pouvons critiquer le rythme des décisions, surtout l'inefficacité de leur mise en œuvre. Les décisions du 21 juillet ne sont pas encore en vigueur malgré un mois d'août sombre. Ceci prouve que le rythme de la décision politique est complètement inadapté au rythme de la décision économique des marchés. Le plus inquiétant est que la politique est victime d'un complexe de « *catch-up* », de rattrapage : elle tente de rattraper son retard face aux marchés, mais sans succès.

Comment est-il possible d'inverser cette situation ?

Il faut avant tout voir loin et large, il ne suffit pas d'avoir une vision de court-terme. Nous ne pouvons pas avoir une vision complètement alarmiste. Ce qui est en cause est l'application du semestre européen, qui a été jusqu'à présent oublié dans le débat. La coordination des politiques économiques et budgétaires nationales est essentielle à l'édification d'un pilier économique pour l'UEM. Sans cette coordination et cette convergence, il n'est pas possible de répondre à la question essentielle, c'est-à-dire les écarts de compétitivité entre les pays qui partagent la monnaie unique.

Il manque donc une vision européenne ?

Il manque une vision d'ensemble et un *leadership*.

Au Portugal aussi?

Le Portugal a un cahier des charges à mettre en œuvre et il doit le faire correctement : il s'agit du protocole d'accord avec la Troïka. Le problème est que, si la mise en œuvre du cahier des charges est indispensable, cela peut ne pas être suffisant. Le gouvernement portugais propose d'aller plus loin que les exigences de la Troïka – c'est une manière de voir les choses, mais ce n'est pas la mienne. Il y a une composante pour le Portugal qui concerne l'UE. Contrairement à ce que dit le ministre des Finances allemand (qui a défendu dans un article du *Financial Times* qu'il faut plus d'"austérité, austérité, austérité"), la solution consiste à respecter les mesures d'austérité prévues, mettre les finances publiques en ordre et, en même temps, créer des conditions pour la croissance économique. Cette perspective de croissance économique fait défaut dans le contexte européen et c'est cette composante portugaise qui dépend de la composante européenne.

Cela fait défaut dans le protocole d'accord de la Troïka ?

Mon prédécesseur au think tank *Notre Europe*, Tommaso Padoa-Schioppa, disait : « La rigueur aux Etats, la croissance à l'Union ». L'impulsion de la relance de la croissance économique doit être donnée par l'UE, en utilisant différents mécanismes : les *eurobonds*, les nouvelles perspectives financières et le mécanisme d'anticipation et de flexibilisation de l'utilisation des fonds structurels disponibles jusqu'à 2013, en particulier pour les pays confrontés à des programmes d'ajustement économique avec des effets récessifs qu'il faut compenser.

Les fonds structurels sont déjà en train d'être flexibilisés...

Pas autant qu'il ne le faudrait. La Commission a proposé, à juste titre, de débloquer les fonds 2007-2013 en anticipation. Mais il faut les flexibiliser du point de vue bureaucratique et au niveau national. Nous avons un problème sérieux de restriction de l'investissement public, de manque de liquidité dans le système bancaire. Ce vide doit être comblé par une utilisation plus intensive et plus flexible des fonds structurels, ce qui dépend de Bruxelles.

Le rythme politique est inadapté

Mais ceci se heurte à l'opposition de plusieurs Etats...

C'est pour ça que la tâche fondamentale de ceux qui croient en l'Europe et celle du gouvernement portugais est de convaincre les pays réticents qu'il s'agit d'une stratégie d'intérêt général européen et pas uniquement centrée sur la résolution des problèmes des pays surendettés.

Et comment pouvons-nous convaincre Madame Merkel ?

Madame Merkel a une part de responsabilité dans le rythme de décision, manifestement insuffisant par rapport aux exigences du marché. Mais si nous observons la position sur l'UEM des 27 Etats membres de l'UE depuis trois ans, le pays qui a évolué le plus a été l'Allemagne. La Banque centrale européenne (BCE) a acheté de la dette souveraine ; le Fonds européen de stabilité financière (FESF) n'offre pas seulement des garanties triple A (et sans l'Allemagne il ne les aurait jamais) sur les prêts aux pays surendettés : à partir du 21 juillet, il a été autorisé à acquérir de la dette publique sur le marché secondaire. L'Allemagne a également accepté le principe du gouvernement économique européen qui, pendant la Convention, était un sujet complètement tabou. Dans une zone monétaire commune, les déséquilibres de compétitivité doivent être corrigés autant dans le sens de l'amélioration de la compétitivité des pays peu compétitif que par la dynamisation de la demande interne des pays qui présentent des excédents.

Il y a cette compréhension théorique, mais il manque la pratique. La vérité est que le paquet législatif sur la gouvernance économique doit depuis un an être approuvé au sein du Parlement européen...

Nous revenons au même point : la direction est bonne, la question est le rythme. Il faut rattraper le temps perdu. Le mouvement des marchés est toujours plus rapide que celui des décideurs politiques, ce qui révèle une grande vulnérabilité de nos systèmes démocratiques, qui sont inadaptés à ce monde de mondialisation économique et surtout financière. Nombre d'instruments financiers essentiels échappent au contrôle national, européen ou global.

Il n'y a pas d'opération chirurgicale

Comment pouvons-nous changer cette situation ? Entretemps, la Grèce peut s'écrouler...

Je pense que l'Allemagne et l'ensemble de l'UE feront tout pour que la Grèce ne s'écroule pas. J'en suis profondément convaincu, mais il est indispensable que la Grèce fasse sa part du chemin. Chacun a sa part de responsabilité. Si la Grèce entrerait éventuellement en situation de défaut ou demandait à sortir de la zone euro, nous ouvririons la boîte de Pandore. Personne ne sait ce qu'il se passerait réellement ; nous naviguons dans des eaux jamais naviguées auparavant.

L'effet de contagion serait inévitable, non seulement envers les pays qui reçoivent un programme d'assistance financière, mais – comme les marchés l'ont largement démontré ces dernières semaines – aussi envers l'Espagne et l'Italie, ce qui change complètement l'échelle du problème. Et nous assistons avec préoccupation à l'effet de contagion aux banques françaises. Il est aujourd'hui possible de dire avec assez de certitude qu'un défaut de la Grèce produirait des ondes de choc et des effets de contagion qui toucheraient l'ensemble des pays de la zone euro. Je suis convaincu qu'il est dans l'intérêt national allemand, ainsi que dans l'intérêt européen, de ne pas laisser la Grèce faire faillite, conformément à ce qui a été défini le 21 juillet.

L'Allemagne devra faire face à cette décision le 29 septembre ?

Oui, c'est un paquet comportant plusieurs éléments qui vont à l'encontre de la position traditionnelle allemande.

Malgré cette conviction et cette analyse, nombreux sont ceux qui défendent que la meilleure solution serait de laisser la Grèce faire défaut et même de la laisser sortir de la zone euro.

C'est une illusion de croire que nous pourrions faire une opération chirurgicale dans la zone euro. Il y a un an et demi, il aurait peut-être été possible de négocier les conditions de sa sortie de la zone euro et permettre une restructuration de sa dette. Aujourd'hui, compte tenu de l'effet de contagion que nous avons observé et du fait que c'est la crédibilité de la zone euro dans son ensemble qui est en cause, ceci n'est plus possible.

C'est donc la Grèce avec nous ou...

Ou l'ensemble de la monnaie unique qui est remis en question.

Non au fédéralisme

La seule sortie comporte des solutions visant une intégration plus forte – plus de fédéralisme ou plus de centralisme ?

Il est opportun de mener ouvertement un débat sur le fédéralisme.

Etes-vous fédéraliste ?

Non, et je ne l'ai jamais été. Construire un modèle fédéral théorique serait une fuite vers l'avant, sans aucun lien avec la réalité et sans aucune viabilité en pratique.

Les peuples européens ne l'accepteraient pas ?

Il y a un scepticisme croissant vis-à-vis de l'UE, tout comme il y a une méfiance croissante envers la capacité des institutions nationales démocratiques et des institutions européennes à gérer cette crise. Dans un environnement de crise économique, de chômage et de récession – et je pense que d'ici la fin de l'année, toute l'Europe, en compris l'Allemagne, sera en récession –, il est irréaliste de demander un saut qualitatif vers l'achèvement d'un projet fédéral. Il est cependant possible d'avancer dans le sens du renforcement de la coopération économique, afin de remplir la carence originelle de l'UEM.

Les petits pas

Quels sont ces petits pas ?

Certains sont sur la table, au Parlement européen. Deuxièmement, nous avons le semestre européen, qui est oublié mais déjà en vigueur. C'est un ensemble de recommandations pour renforcer les économies, renforcer l'innovation et la recherche et créer des emplois. Au printemps prochain, nous aurons la première évaluation de ce qui a été le respect par les Etats membres, dans leurs politiques nationales, des recommandations définies ensemble – nous appelons cela un gouvernement économique européen. Une troisième dimension est celle des *eurobonds* et des nouvelles perspectives financières.

Nous n'aurons pas un budget fédéral avec la dimension que lui confère le fédéralisme. Il est possible que la proposition de la Commission européenne ouvre la voie au renforcement des ressources propres, notamment à travers la proposition d'une TVA corrigée à des fins européennes ou une taxe sur les transactions financières. Ce débat doit avoir lieu, car ces ressources permettront la soutenabilité de la coordination économique européenne.

Les *eurobonds* sont la solution nécessaire ?

Soit les *eurobonds*, soit les *euro projects bonds*. Il y a une grande confusion à ce sujet, comme s'ils étaient des modèles substitutifs de l'austérité, de l'assainissement budgétaire. Ce débat ne dispense ni de l'austérité, ni de la rigueur des finances publiques, mais ce qu'ils peuvent faire – et ça prendrait du temps – c'est adresser un signe

très clair aux marchés que les Etats européens étaient sérieux quand ils ont dit au début de la crise grecque qu'ils feraient tout pour sauver l'euro.

Ce n'est pas un FESF avec 440 milliards d'euros, ou même 700 milliards, comme prévoit le futur mécanisme européen de stabilité (MES), qui apportera cette garantie. Il n'y a qu'un marché obligataire qui peut l'apporter. Ce serait un signe et une alerte qu'il y a des limites à la pression sur l'euro et à la capacité de spéculer contre lui. Nous mettons tout le poids sur les épaules des pays surendettés, mais nous oubliions la convergence dans la pression sur l'euro qui résulte des marchés et de ceux qui gagnent beaucoup d'argent grâce à cette spéculation. Sa première tâche serait de stabiliser le marché macro-financier sur l'euro.

La seule solution

Ce qui manque donc, c'est de taper du poing.

C'est pour ça que je dis que la décision devrait être prise, même si elle n'est pas prise immédiatement. Mettre en place un marché obligataire européen dans lequel des obligations seraient émises par l'UE ou les Etats membres conjointement prend du temps et exige des études techniques.

La Commission s'est engagée à faire une étude sur les conditions de lancement d'un tel marché selon différents scénarios. Certains impliquent des modifications du traité, ce qui est difficile, mais d'autres non. Une autre dimension concerne les *euro projects bonds*, qui représentent la possibilité d'émettre de la dette au niveau central pour des projets de investissement en Europe – dans des domaines tels que l'énergie, les télécommunications, les transports – ayant un effet bénéfique pour la création d'emplois et l'amélioration de la compétitivité européenne.

Il s'agit au fond de dette publique européenne, contractée en étroite coopération avec la Banque européenne d'investissement, qui permettra d'ajouter la croissance économique à la rigueur. C'est la seule solution. L'Europe doit retrouver la croissance, c'est son seul défi, qui n'est pas nouveau. Il ne résulte pas de la crise de la dette souveraine mais celle-ci a juste rendu plus évident un problème qui existait déjà.

La croissance au cours de la décennie passée a été anémique : nombreux sont ceux qui ont dit que la Stratégie de Lisbonne ne produisait pas de résultats et que la Stratégie Europe 2020 en était une héritière. Mais cette composante ne peut pas être mise de côté car nous tous – les décideurs politiques, les médias, les citoyens – vivons angoissés par ce qui se passe chaque jour sur les marchés.

Il n'y a pas de solutions faciles...

Il serait très dommageable pour l'image de l'euro en tant que monnaie de référence européenne de ne pas être capable de résoudre la crise de la dette souveraine de trois pays qui ne représentent que 6% de l'ensemble de l'économie européenne. Le temps perdu a fait que la crise a touché l'Espagne, qui représente 12% de l'économie européenne, et l'Italie (15%), ce qui signifie que nous parlons maintenant d'un tiers de l'économie européenne affecté par la pression des marchés sur base de la question de la dette.

Et pourquoi l'avons-nous laissé autant traîner? A cause de la renaissance des nationalismes ?

A mesure que la crise économique se renforce en Europe, des tensions naissent entre le Nord et le Sud, l'accord Schengen est remis en question... Ce qui est un signe. Toutes les crises mènent à la recrudescence de sentiments protectionnistes.

Le ministre polonais parle même de guerre...

Je n'irai pas aussi loin et j'espère que les hommes tirent les leçons de leurs erreurs. Le projet européen est né de la Seconde guerre mondiale et a pour objectif d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise. Mais nous ne pouvons pas nier le renforcement des protectionnismes qui alimente des sentiments nationalistes et xénophobes. Schengen est un bon exemple, hors du champ de l'économie, de la pression existante pour contrôler le mouvement des personnes aux frontières. Mais ne nous faisons pas d'illusions, nous n'en resterons pas aux personnes, nous passerons rapidement aux marchandises et aux services. C'est le propre marché intérieur qui est en train d'être affecté par ces pressions.

Ce n'est pas un hasard si le Royaume Uni a insisté pour que le problème de la zone euro soit résolu, ce pays n'appartenant ni à la zone euro ni à l'espace Schengen. Le gouvernement britannique comprend parfaitement que la dérive protectionniste va affecter les fondements du marché intérieur, qui constitue l'élément structurant pour le Royaume Uni et sa présence dans l'UE.

La démocratie en cause

Une autre question concerne la démocratie. Les mécanismes de gouvernance économique ne la mettent-elle pas de côté ? Ce sont deux Etats qui « pilotent » ce processus...

J'ai déjà croisé des gens qui considèrent que le traité de Lisbonne et le nouveau système de vote au Conseil sont responsables de ce duopole franco-allemand. Mais la vérité est que le nouveau mécanisme de pondération des votes au Conseil n'est pas encore en vigueur.

L'effort financier exigé pour combattre le problème de la dette souveraine est supérieur à la capacité du budget communautaire annuel, qui est de 110 milliards d'euros ; le budget du FESF dispose pour le moment, pour faire face au problème grec, portugais et irlandais, de 440 milliards d'euros.

Les disponibilités financières nécessaires ne peuvent que venir d'une coopération intergouvernementale. Il ne faut pas pour autant diaboliser la situation en annonçant la mort du système communautaire. C'est un système nécessitant l'intervention des institutions communautaires (la Commission européenne et la BCE ayant un rôle décisif) mais aussi la mobilisation de fonds et de garanties d'un montant très élevé.

Le cas échéant, il est nécessaire de garantir la légitimité nationale, l'approbation des parlements nationaux des décisions prises au niveau des chefs d'Etats ou de gouvernement et de l'ensemble de l'UE. Il y a certes un plan communautaire, mais il y a aussi une dimension de la crise qui rend indispensable l'intervention d'une plateforme intergouvernementale. C'est un processus lent.

Le futur système de gouvernance économique devra forcément compter sur ces deux dimensions, l'une communautaire et l'autre intergouvernementale. Il ne serait pas possible de créer aujourd'hui un budget fédéral à la disposition de la Commission, pour qu'elle puisse gérer la crise. Ceci serait pourtant une meilleure solution qu'une fuite en avant vers le fédéralisme.

Est-ce positif de considérer le fédéralisme comme une perspective future ?

La BCE est déjà une institution fédérale et la monnaie unique revêt aussi cette dimension. Je respecte ceux qui défendent une clarification du modèle final – le fédéralisme. Mais je ne pense pas que nous y arriverons, je ne pense pas que ce soit la voie à suivre.

Le projet européen doit être refondé ?

J'ai déjà eu cette illusion avec le traité constitutionnel, car le passage de la dimension de 15 à 27 Etats membres exige une refondation. Il ne s'agit pas de tout refaire, mais plutôt de légitimer à nouveau le projet – c'est pour ça qu'il avait été baptisé « traité constitutionnel ». Cela n'a pas eu lieu, en raison de tout ce qui c'est passé, et moi j'ai aussi vieilli.

Je n'utiliserais pas le terme explosif de refondation, je préfère la logique des petits pas et de l'amélioration des instruments existants, même si en innovant du point de vue institutionnel, comme le gouvernement économique européen (à la Convention nous avons travaillé là-dessus et nous avons toujours fait face à l'opposition du gouvernement, des députés et eurodéputés allemands).

Il est à la mode de critiquer Berlin, mais même si sa politique est critiquable, nous devons reconnaître que l'Allemagne est le pays dont la position a le plus évolué depuis 7 ans.

Il n'y a pas de refondation, mais une transformation en un mariage de convenance...

Je ne connais aucun mariage qui ne fasse pas face à des difficultés. L'art consiste à surmonter les difficultés et à en tirer des leçons.

L'UE ne survivrait pas

Si l'euro échouait, l'UE échouerait ?

Je ne pourrais pas être plus d'accord avec Madame Merkel sur ce point. Son discours au *Bundestag* est le premier qui voit loin. C'est un engagement de l'Allemagne en faveur d'un projet plus vaste pour l'avenir de l'Europe. Je vois difficilement l'UE survivre à un éclatement de la zone euro, notamment en raison de l'impact sur son marché intérieur. L'euro est le ciment qui soutient le marché intérieur.

Nous y retrouvons les pays qui ne font pas partie de la zone euro...

Mais ces pays voulaient, avant la crise, adhérer rapidement à la zone euro, à l'exception du Royaume-Uni et de la Suède. Nous avons beaucoup avancé et il n'est aujourd'hui pas possible d'exclure la Grèce du projet européen de monnaie unique alors qu'elle en est partie intégrante. Je ne souhaite pas, et je n'envisage pas, un éclatement de la zone euro, mais dans l'hypothèse où il surviendrait, cela aurait un effet dévastateur sur d'autres éléments structurants du projet européen, et donc sur le marché unique.

Ce serait la fin de l'UE. Je suis donc d'accord avec Madame Merkel : si l'euro échouait, l'UE échouerait, en tant qu'entité politique, sur la scène économique et politique mondiale. Face à l'évolution du monde, l'Occident est en perte de vitesse relative et l'UE doit être vue comme un instrument pouvant limiter ce déclin relatif et nous relancer à l'avenir.

(...)

La relation du Portugal avec la Grèce et l'Irlande

La politique portugaise, même celle du gouvernement précédent, a été de prendre ses distances successivement du cas grec puis irlandais, mais cela n'a servi à rien. Ceci n'est-il pas un signe d'un profond manque de solidarité ?

Même si les premières réactions ont été de tenter de créer une ségrégation des pays affectés (les PIIGS), nous avons surmonté cette phase car l'impact de la contagion a démontré que le problème est global. Chaque cas représente une situation différente. L'Italie, par exemple, a un endettement public de 120% du PIB. Mais elle avait déjà ce niveau d'endettement lors de son entrée dans la zone euro. Pourquoi ? Parce que les institutions ont surévalué la question de la réduction du déficit et ont été indulgentes avec le critère de la dette. Il n'était pas envisageable de ne pas avoir la Belgique dans la zone euro, mais elle avait à l'époque une dette publique de 100% du PIB. Nous ne pouvions pas non plus laisser l'Italie – pays fondateur de l'Union – en dehors de la zone euro, alors qu'en plus elle avait réduit son déficit à travers l'impôt extraordinaire du gouvernement Prodi.

La contagion est globale

Cela a été une décision politique ?

Et ça a été une évaluation indulgente des chiffres de la dette sous la responsabilité des institutions : Commission européenne, Conseil européen et BCE. Le volume de la dette publique et privée a toujours été sous-estimé. Chaque pays a une situation différente. La Grèce a une dette publique de 130- 140% du PIB, mais elle a une dette privée inférieure à celle du Portugal.

L'Espagne est un cas exemplaire : au début de la crise elle avait un excédent budgétaire et une dette publique de 40% du PIB. C'était un pays vertueux, ce qui révèle les limites des critères de surveillance budgétaire. Aujourd'hui encore, l'Espagne a une dette publique de 79% du PIB (l'Allemagne a une dette publique de 85% du PIB). Il ne faut pas perdre de vue ces chiffres.

L'Italie a une forte proportion de dette privée, mais à partir du moment où il y a un effet de contagion et des doutes sur la capacité de l'Etat italien à rembourser ces dettes, ceci a une répercussion immédiate sur les banques italiennes, qui détiennent une partie considérable de la dette publique italienne, ainsi que sur les banques

françaises. Les calculs indiquent que les banques françaises détiennent environ 600 milliards d'euros de dettes des pays surendettés de l'Europe, incluant l'Espagne et l'Italie.

Et l'Allemagne ?

Les chiffres des banques allemandes ne sont pas complètement connus. Mais personne n'y échappera. C'est ce qui me fait penser que personne dans la zone euro n'a de vocation suicidaire, surtout pas l'Allemagne. Un défaut de la Grèce ou de l'Italie – et les analystes disent que si la Grèce fait défaut, l'Italie suivra, considérant que le Portugal et l'Irlande sont marginaux – ceci provoquera un vrai tsunami dans le système monétaire et financier de l'Europe centrale.

Et du système financier international...

Bien sûr. C'est pour cette raison que Barack Obama se fait tellement de soucis pour l'Europe et que Timothy Geithner est venu s'exprimer en Pologne. La Chine a également demandé à l'Europe de mettre de l'ordre dans sa maison.

N'est-il pas humiliant d'entendre cela ?

La situation est tellement grave qu'il n'y a pas de place pour les jugements moraux.

La différence de la gauche

Mais cette discussion a également un côté moral, les pays vertueux du Nord et les pécheurs du Sud.

Ceci est une caricature. Si certains pays sont endettés, d'autres pays sont leurs créanciers et ont leur prêté sans se soucier de leur soutenabilité. Nous vivions dans un paradigme qui s'est terminé pour tous, pays endettés et créanciers. Il y avait la promotion du crédit pour tous, pays et citoyens. Mais cette époque est terminée, à jamais. Voilà le défi de l'ajustement : nous devons tous tirer des leçons et apprendre à vivre dans un monde différent.

Le paquet de juillet signifie un *hair cut* de 20% pour les créanciers de la dette, même si Roubini défend que c'est insuffisant, qu'il faut aller jusqu'à 50%. Les créanciers vont assumer une part des pertes. Il y a eu un premier pas accompagné de la négociation des conditions. Cela ne sera peut-être pas suffisant. Même quand il y aura un excédent primaire en Grèce (2014-2015), sa dette publique sera encore au-delà de 130%, ce qui exigera des mécanismes spécifiques concernant la dette. Le cas portugais est similaire – nous augmenterons notre dette jusqu'à 106% et nous commencerons après à inverser la trajectoire.

La gauche a un projet différent pour l'Europe ? Ou le Portugal en est-il arrivé là à cause de la recette libérale ?

La plupart des gouvernements sont de centre-droit, certains soutenus par des partis anti-européens, comme c'était le cas au Danemark et comme c'est le cas aujourd'hui aux Pays-Bas, en Suède, en Italie. Ainsi les recettes actuelles sont celles servant de justification à ces partis.

Les partis de gouvernement du centre-gauche partagent le sentiment qu'il faut remettre de l'ordre dans les finances publiques. La différence est qu'ils attribuent plus d'importance à deux questions idéologiques fondamentales : la croissance économique et le combat des inégalités. La crise est un facteur d'inégalité sociale, car elle touche plus profondément les plus défavorisés.

Tout ce débat sur l'imposition des riches révèle qu'avec la mondialisation financière, la capacité des Etats membres de taxer le capital est profondément affaiblie en l'absence de mécanismes globaux de taxation, qui auraient des répercussions au niveau national, car la part du travail dans le revenu national ne cesse de diminuer.

(...)