

EXTRAIT

Mario Monti, Gouvernance économique : questions ouvertes

L'Euro, les investisseurs et la gouvernance

Actes du séminaire en hommage à Tommaso Padoa-Schioppa,
Bruxelles, 4 avril 2011

Michel BARNIER

Peter BOFINGER

Etienne DAVIGNON

Jacques DELORS

Mario DRAGHI

Philippe LAGAYETTE

Mario MONTI

Erik NIELSEN

Jean PISANI-FERRY

Didier REYNDERS

Jean-Claude TRICHET



Gouvernance économique: questions ouvertes

Mario Monti, *Président de l'Université Bocconi*



J'ai rencontré Tommaso Padoa-Schioppa pour la première fois en 1962, alors que nous étions tous deux étudiants à l'Université Bocconi de Milan. Je l'ai vu pour la dernière fois à Paris, le 13 novembre 2010, au Comité d'orientation de *Notre Europe*; j'y reviendrai ci-dessous. Entre ces deux dates, j'ai souvent eu avec Tommaso le privilège d'un dialogue fourni, parfois la chance d'une coopération étroite, débattant fréquemment avec lui de notre vision respective du rôle de l'Italie, de l'Europe et du rôle de l'Italie au sein de l'Europe. Et bien qu'il fût parfois marginal ou minoritaire, nous partagions habituellement le même point de vue sur ces questions.

Je voudrais brièvement soulever quatre aspects de l'émergence d'une nouvelle gouvernance économique de l'Union Économique et Monétaire et de l'Union européenne en général : 1. la gouvernance et les semestres ; 2. les perspectives de cette gouvernance ; 3. l'objet de cette gouvernance ; 4. les acteurs de cette gouvernance.

1. La gouvernance et les semestres.

Je commencerai par une simple remarque d'ordre sémantique. Alors que l'UE entrait dans la première moitié de 2010, un événement se produisit qui remit en question ce que signifiait en fait un « semestre » pour la gouvernance européenne. La semestrialisation avait d'abord été rejetée comme obstacle à la bonne gouvernance des affaires européennes, avant de revenir sur l'avant-scène comme facteur de bonne gouvernance. La première vision correspondait à un changement institutionnel délibéré : la mise en place d'un président permanent à la tête du Conseil européen par le Traité de Lisbonne. La seconde vision n'était, quant à elle, évidemment pas le produit d'un simple volontarisme : il s'agit du « semestre européen » qui occupera maintenant les esprits et les processus politiques des États membres et des institutions européennes en première moitié de chaque année. Alors qu'une telle innovation avait déjà été proposée, depuis des années, par la Commission européenne et qu'elle avait été rejetée, elle fut finalement acceptée en 2010 en raison de la crise économique. Je vois un lien entre les deux faits, car je suis persuadé que la nomination d'un président permanent au Conseil européen, exerçant son autorité de façon discrète mais continue, a permis à l'UE de tirer des leçons et d'amener des réponses et des réformes politiques sur la gouvernance, de façon plus efficace et plus rapide que cela n'eût été possible si l'on avait conservé une présidence tournante au Conseil européen. Je pense qu'il ne faut pas négliger cet aspect des choses. En un sens, nous avons eu de la « chance » que la crise grecque ne soit pas survenue avant qu'un président permanent du Conseil européen n'ait été nommé. D'ailleurs, si la crise avait éclaté au cours des neuf premiers mois de 2009, la Grèce et l'Allemagne – c'est-à-dire les deux pays les plus importants en matière de gestion de la crise – auraient vu leurs marges de décision (d'importantes mesure d'austérité pour la Grèce et une adhésion au support de la Grèce pour l'Allemagne) davantage restreinte par l'imminence des élections nationales (qui eurent lieu en septembre 2009 pour l'Allemagne et en octobre 2009 pour la Grèce).

2. Une gouvernance dans quelle perspective ?

Les deux objectifs fondamentaux de cette gouvernance sont évidemment la stabilité et la croissance. L'objectif de stabilité a été plutôt bien rempli par le précédent

Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), pour lequel la référence à la croissance n'était qu'une formalité. Mais la nouvelle configuration s'efforce à présent d'introduire les éléments d'une politique de croissance qui serait coordonnée au niveau de l'UE et insufflée aux États membres. Je fais référence au certes désordonné mais néanmoins riche arsenal inclus dans la stratégie Europe 2020 et dans le Pacte pour l'Euro plus, par lesquels des progrès considérables ont pu être accomplis dans la création d'un cadre et de quelque impulsion à la croissance. Je pense toutefois que nous avons accordé trop peu d'attention aux deux moteurs fondamentaux de toute croissance économique durable dans l'UE, que sont l'intégration et l'investissement. L'intégration est le moteur principal des réformes structurelles des États membres ; elle est, par conséquent, une condition préalable indispensable à la véritable croissance économique. La Commission a pris une initiative politique majeure visant à approfondir, renforcer et faire accepter le Marché unique. Cette initiative, aujourd'hui incarnée par l'Acte pour le Marché unique, devrait devenir partie intégrante d'une stratégie de croissance plus organique. Celle-ci inclurait la confirmation de l'engagement des États membres à observer et à appliquer les règles actuelles du Marché unique, ainsi qu'un soutien spontané au Conseil des nouvelles initiatives de l'Acte pour le Marché unique, afin de favoriser l'intégration. Quant à l'investissement, il est une composante des politiques européennes encore trop souvent sous-estimée, à mon sens. Il faut bien sûr encourager le rôle grandissant des partenariats public / privé. Je reste néanmoins persuadé – comme je l'ai souligné en tant que membre de la Commission en 1996-1997, lorsqu'on a « forgé » le premier PSC – que l'approche adoptée ne s'intéressait et ne s'intéresse toujours pas assez à la nature des dépenses, tandis que les secteurs effectuant ces dépenses reçoivent une attention excessive. Ainsi la source de tous les maux – à la fois dans le PSC d'origine, mais aussi, avant cela, dans le Traité de Maastricht – réside-t-elle dans le secteur public. En effet, toute dépense effectuée par lui, qu'il s'agisse de dépenses courantes ou d'investissements, apparaît suspecte et doit être restreinte comme génératrice de déficit; tandis que les dépenses effectuées par le secteur privé n'apparaissent nullement suspectes, qu'il s'agisse indistinctement d'investissements privés, de consommation privée, voire de consommation privée financée par l'endettement des consommateurs, les hypothèques, etc. Il n'est pas surprenant, dès lors, d'avoir observé, des années durant, une discipline de fer quant au développement budgétaire des États membres et un manque total de surveillance et d'attention à la dynamique des dépenses du secteur privé et à

son endettement. Que cela arrive n'aurait pas dû nous surprendre. Or ça nous a surpris parce que nous étions en quelque sorte obsédés par un schéma d'analyse qui s'en tenait exclusivement à une distinction par secteurs, plutôt qu'à une distinction par nature économique. Cela contredit, d'ailleurs, un principe de base de l'intégration européenne énoncé plus tôt. Si l'on examine l'ancien article 295 du Traité (dans la numérotation avant Lisbonne), ce dernier stipule la neutralité absolue de l'UE sur les questions de propriété privée ou publique d'entreprises, mais impose aux entreprises privées et publiques l'obligation de se conformer aux règles de la concurrence et des aides d'État. C'est seulement quand il fut question de créer une monnaie unique – c'est-à-dire de nous protéger des excès du secteur public, puisque ce dernier avait été historiquement reconnu comme étant la principale cause de l'instabilité financière et monétaire de nombreux pays – qu'un schéma analytique grossièrement défini acquit une pertinence politique unique. Cela signifie que l'Europe s'inflige à elle-même un parti-pris hostile à la croissance. Il est tout à fait normal de ne pas envisager la croissance par le biais illusoire de politiques engendrant inflation ou déficits budgétaires; mais j'ai toujours compris l'intérêt qu'il y avait à limiter fermement les déficits gouvernementaux dus aux dépenses courantes, tout en attribuant plus de marge aux dépenses du secteur public. Je suis tout à fait conscient de la difficulté pratique qu'il y a à définir la nature d'un investissement. Néanmoins, je maintiens que si l'on avait fait « plancher », dès 1996-97, la Commission, Eurostat et les services compétents des États membres, sur une définition commune et rigoureuse de ce en quoi consistait un investissement public valable, nous n'en serions pas là. Il ne serait pas nécessaire, aujourd'hui, de mettre en place un arsenal politique qui, tout en protégeant l'Europe et l'euro du laxisme budgétaire, le ferait sans pénaliser la croissance de l'Europe et, par là-même, la capacité de nombreux États membres de se conformer, de façon durable, au plafonnement des déficits et des dettes en pourcentage de leur PIB. C'est par cette remarque que Tommaso Padoa-Schioppa concluait sa réponse, au terme d'une discussion très enrichissante, stimulée par l'exposé inspiré et approfondi qu'il avait initialement présenté au Comité d'Orientation de *Notre Europe* en novembre dernier. J'avais soulevé ce problème et nous étions tout à fait d'accord là-dessus. Nous sommes tous deux revenus sur le fait que, dans les premières négociations pour le Traité de Maastricht, l'Allemagne avait essayé d'y introduire la « règle d'or » qui voulait que l'endettement du gouvernement était permis dans la mesure où il soutiendrait les investissements gouver-

nementaux et non pas les dépenses courantes du gouvernement. Cette règle d'or avait été, à l'époque, inscrite dans la constitution allemande et mise en pratique. Je considère, d'ailleurs, que cette règle est bien plus valable que celle qui a été introduite *a posteriori* dans la constitution allemande (le fameux « frein à l'endettement »). Il ressortait clairement de la réponse de Tommaso qu'il était désormais bien plus favorable à la « règle d'or » qu'il ne l'avait été par le passé, lorsqu'il était à la Banque centrale. Et il conclut son exposé en suggérant que *Notre Europe* s'attache à promouvoir la recherche sur ce point particulier, de sorte qu'à l'avenir, une place réelle soit attribuée à l'investissement public dans le cadre d'une politique européenne visant à une croissance disciplinée et soutenue. J'aimerais ajouter qu'il n'y a tout simplement aucun espoir de maintenir, sur le long terme, la discipline budgétaire requise – et peut-être même le consensus nécessaire à l'intégration européenne – si l'on n'atteint pas un taux de croissance plus satisfaisant. En fin de compte, la croissance économique devra être davantage basée sur l'investissement, si l'on veut que l'Europe remplisse ses devoirs envers les générations futures. L'UE a le mérite de se vouloir l'allié de ces générations futures, en les protégeant, par exemple, de la dégradation de l'environnement ou d'une dette publique excessive. Pourquoi n'est-elle, dès lors, pas capable de reconnaître ce qui est dans l'intérêt ou non des générations futures dans les actions d'un gouvernement ? Un gouvernement exproprie-t-il les générations futures en finançant des dépenses courantes en déficit ? Ou bien emprunte-t-il des fonds pour mettre en place une dotation à capital productif et social plus avantageuse pour le futur ?

3. Une gouvernance de quoi ?

En matière de gouvernance, nous avons récemment assisté – et ce principalement en raison de la crise – à la prise de conscience tardive de la présence d'un « E », et pas seulement d'un « U » et d'un « M », dans « UEM » (Union économique et monétaire). Il a fallu attendre ces quelques dernières années, pour qu'on se mette à souligner la nécessité de s'occuper aussi de l'union économique et pas seulement de l'union monétaire. Mais d'après moi, nous n'y sommes pas encore. Presque tout le monde présente maintenant l'« Union économique » comme une amélioration de la coordination de ces aspects des politiques économiques qui ne relèvent pas d'une politique monétaire. Parce que la politique monétaire est unique, une

gouvernance adéquate requiert également une union économique, dit-on, dans le sens d'une coordination accrue des politiques non monétaires. Bien que cela soit évidemment important, je considère qu'il s'agit là du moindre des deux aspects qui, de mon point de vue, doivent caractériser une union économique. Une union économique nécessite avant tout un marché unique qui soit véritablement intégré et abouti (c'est la composante structurelle de l'union économique). Elle nécessite ensuite, cela va sans dire, un haut degré de coordination – sinon d'unité – entre les politiques économiques non monétaires (c'est la composante « gouvernance » de l'union économique). Négliger le premier aspect équivaudrait à appeler « union monétaire » un ensemble de pays présentant une coordination au niveau de leurs politiques monétaires respectives, mais pas de monnaie unique. Une désunion économique, un espace économique imparfaitement intégré, un marché unique déficient ne peuvent prétendre devenir « union économique » par le seul fait qu'ils présenteraient, comme il se doit, une coordination au niveau des aspects non monétaires des politiques économiques. Autrement dit, si nous voulons que la zone euro se rapproche, même vaguement, de l'idée de zone monétaire optimale, nous avons besoin d'une union économique dans le sens structurel du terme, c'est-à-dire d'une intégration en profondeur des marchés. D'où l'importance de faire progresser cette intégration, particulièrement dans le secteur des services. Mais j'irai plus loin encore. Il existe un paradoxe rarement reconnu : de nombreux pays de la zone euro sont à la traîne par rapport à des pays n'appartenant pas à la zone euro. Ils tirent en arrière l'ensemble de la compétitivité européenne en maintenant des obstacles – voire en posant de nouveaux – à la réalisation finale et au développement de l'union économique et du marché unique. Ceux parmi nous qui sont citoyens de pays de la zone euro pensent qu'ils sont des acteurs plus « avancés » de l'intégration européenne, parce que leur pays font partie l'union monétaire. Mais on ne peut guère considérer cela comme une véritable avance si ces pays sont, par ailleurs, à la traîne en matière de participation effective à l'union économique. En fait, des pays comme le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et bon nombre de nouveaux États membres sont plus en conformité avec les règles actuelles du marché unique, de la concurrence et des aides d'États. Ils soutiennent davantage les nouvelles initiatives visant à encourager un marché unique compétitif que la plupart des pays de la zone euro. Dans un sens, les tout premiers grands moteurs d'une réelle intégration économique, tels que l'Allemagne et la France, en sont devenus les freins au cours de ces dix dernières années. Ils semblent aussi moins

enclins que certains pays hors zone euro à encourager une plus grande ouverture vers un marché unique des services, un marché unique de l'énergie ou un marché unique numérique. Pour les raisons susmentionnées, nous devons nous réjouir de voir apparaître, pour la première fois, avec le Pacte pour l'Euro plus, l'émergence de véritables engagements visant à une réelle intégration économique et à un marché unique. Il s'agit là d'une première avancée positive. On aurait même pu espérer un engagement plus explicite, du genre : « Nous, chefs d'États ou gouvernements des États membres de la zone euro, nous engageons à ce que nos États membres respectifs se conforment, d'ici un an, aux règles du marché unique, au moins autant que la moyenne des trois États membres hors zone euro qui montrent les meilleurs indicateurs de conformité. Nous nous engageons, en outre, à ce que nos États membres respectifs apportent leur plus grand soutien, dans les négociations futures au sein des différentes formations du Conseil des ministres et du Conseil européen, aux propositions présentées par la Commission dans l'Acte du Marché Unique ».

4. Une gouvernance par qui ?

Avec vingt-sept États membres, avec un président permanent au Conseil européen, avec la déclaration d'intention de certains États membres (et peut-être, pour la première fois, du plus grand État membre, comme en témoigne le discours de Bruges de la chancelière Angela Merkel) d'aller au delà des méthodes communautaires, vers une « méthode de l'Union » encore assez vague, les lignes pures de la méthode communautaire auxquelles nous étions habitués (et que nombre des personnes présentes dans cette salle ont contribué à mettre en application de manière efficace, impartiale et cohérente dans le temps) appartientent peut-être désormais au passé (bien que j'espère encore que les conséquences stériles et inéquitables de l'abandon de la méthode communautaire puissent endiguer une telle évolution). Il n'est donc pas inopportun de jeter ouvertement un œil franc sur la question de la gouvernance de cette structure de pouvoir émergeante. À en juger par le processus de prise de décisions concernant la nouvelle gouvernance économique, le dossier le plus sensible et crucial de ces derniers temps, en plus d'une prééminence de fait, semble bien être celui de l'Allemagne qui s'est efforcée, jusqu'ici, de présenter sa requête sous une forme qui laisse, tant que faire se peut,

accroire qu'il s'agit d'une proposition franco-allemande. Vient ensuite un duo particulièrement important en la personne du président du Conseil européen et en la personne du président de la Commission, travaillant de concert pour donner à la proposition un certain degré de conformité aux exigences des institutions, des lois et des traditions communautaires, ainsi qu'une acceptation substantielle et consensuelle au Conseil européen. Cela amène trois questions. Tout d'abord, quelle seront les conséquences, à long terme et pour la cohérence et l'efficacité des politiques européennes, de la restriction (voire de l'auto-restriction) – substantielle sinon formelle – du pouvoir d'initiative de la Commission par rapport aux étapes antérieures de la construction européenne ? Ensuite, dans quelle mesure et de quelle façon le pouvoir ascendant et la mise en avant du parlement européen laisseront-ils place à l'approche communautaire dans le processus de décision, fortifiant par là la capacité ultime de la Commission à remplir sa mission, et rendant l'issue d'un inter-gouvernementalisme, renforcé par ailleurs, plus acceptable en termes de responsabilité démocratique ? Enfin, l'UE pourra-t-elle résister à une structure de pouvoir qui, en ce qui concerne les États membres, s'avère plus asymétrique que jamais ? Mon opinion est que le *leadership* allemand de l'Europe s'est imposé dès les premiers jours de la Communauté, sur le plan de la culture politique et en particulier sur les principes et les politiques économiques. Je suis convaincu qu'une telle prééminence a eu un impact fondamentalement positif, surtout dans la mesure où elle a, durant des décennies, stimulé une demande régulière – voire un goût – de l'Europe pour une orientation à long terme plus structurelle que ce que chacun d'entre nous aurait pu accomplir de façon autonome. Ce qui m'inquiète c'est que, ces derniers temps, alors que l'influence de l'Allemagne sur l'UE n'a jamais été plus grande, cette influence est exercée par une Allemagne de plus en plus semblable aux autres pays, par au moins un aspect : la vision à court terme en politique, et particulièrement en matière de décisions politiques concernant l'Europe. Nous avons récemment assisté à des manifestations de visions à court terme, et ce même dans l'exercice de la discipline. La préoccupation immédiate semble être de satisfaire la soif de discipline de l'électeur national à qui on ne prend pas le temps d'expliquer que les entreprises, les banques et les citoyens allemands sont finalement les principaux bénéficiaires – nous le sommes tous – de l'intégration européenne et de l'euro. Tant qu'on ne prendra pas la peine de le dire, j'ai bien peur que nous ne devions subir un leadership allemand de fait qui, bien qu'autrefois hautement bénéfique, risque de

formater les politiques de l'UE à l'encontre des intérêts à long terme de l'Europe et de l'Allemagne. Il serait regrettable que certains partis pris déterminent les politiques de l'Union européenne pour la simple raison que leur objectif serait, pour ainsi dire, d'indemniser une opinion publique qui se considère pénalisée par le processus d'intégration européenne. On peut actuellement relever les symptômes d'un tel phénomène. Peut-être qu'une meilleure gestion interne serait la condition à une gouvernance plus bénéfique et mieux acceptée en Europe. Ceux qui, tout comme moi, ont toujours vu d'un bon œil la forte capacité de l'Allemagne à orienter l'Europe vers une économie sociale de marché, vers une culture stable et une sorte de *Ordnungspolitik*, ne peuvent qu'espérer qu'un effort pédagogique proactif soit entrepris par le pouvoir politique allemand, dans le but d'inciter le public non pas à plus d'ouverture en terme de solidarité, mais tout simplement à se préoccuper, par « égoïsme éclairé », de son intérêt bien compris.

Mentions légales

Cette publication a été réalisée avec le soutien de :



Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.

dépôt légal

© Notre Europe, juin 2011

Michel BARNIER
Commissaire européen pour le Marché Intérieur et les Services

Peter BOFINGER
Membre du Conseil Economique allemand

Etienne DAVIGNON
Président de l’Institut Egmont

Jacques DELORS
Président fondateur de Notre Europe

Mario DRAGHI
Gouverneur de la Banque d’Italie

Philippe LAGAYETTE
Vice-Chairman Barclays Capital Investment Banking France

Mario MONTI
Président de l’Université Bocconi

Erik NIELSEN
Ancien Economiste en chef pour l’UE de Goldman Sachs

Jean PISANI-FERRY
Directeur de Bruegel

Didier REYNDERS
Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances de la Belgique

Jean-Claude TRICHET
Président de la Banque Centrale Européenne

L’Euro, les investisseurs et la gouvernance

Tommaso Padoa-Schioppa, européen convaincu, clairvoyant et passionné des questions économiques et financières, a consacré une grande partie de sa vie à travailler sur la monnaie européenne et sur l’organisation monétaire mondiale. Afin de lui rendre hommage, *Notre Europe* et l’Institut Egmont se sont associés pour organiser un séminaire sur « L’Euro, les investisseurs et la gouvernance ». Ce séminaire, qui a eu lieu le 4 avril 2011 à Bruxelles, a permis de traiter de questions qui sont discutées avec passion depuis que la crise financière mondiale a secoué la zone euro.

Le séminaire a été organisé autour de trois réflexions.

Tout d’abord, faire une évaluation objective et rigoureuse de l’expérience débutée en 1999, en distinguant les neuf années qui ont précédé la crise et les années 2008-2011.

En second lieu, répondre à la question de la mise en cause de l’Euro posée par de très nombreux spécialistes des marchés monétaires et financiers. Qu’attendent les investisseurs d’une monnaie commune en Europe ? Que reprochent-ils au système en place ? Ont-ils eux-mêmes des éléments de réponse, institutionnelles ou techniques ?

Et, enfin, quelle forme de gouvernance acceptable par les Etats membres est-elle susceptible de fournir plus de stabilité à la zone euro, tout en lui permettant d’atteindre les objectifs attendus du développement économique et social en termes de pouvoir d’achat, de création d’emplois et de compétitivité ?

Cette publication, qui rassemble les contributions des intervenants au séminaire, permet d’esquisser des réponses à ces questions essentielles.