



Tommaso Padoa-Schioppa :
La détermination d'un architecte de l'Euro
face à la crise

*Extraits des entretiens à la veille du Conseil Européen
publiés par Notre Europe en mars, juin, octobre et
décembre 2010*

Tommaso Padoa-Schioppa, était Président de *Notre Europe* (2005-2010) et de Promontory Europe. Il était également Président du Comité des Garants de la Foundation & International Financial Reporting Standards (IFRS). Ancien Ministre de l'Economie et des Finances italien (2006-2008) et Président du Comité Ministériel du Fonds Monétaire International (2007-2008), il fut membre du premier Conseil d'Administration de la Banque Centrale Européenne. Auparavant il fut Président de la «Commissione Nazionale per le Società e la Borsa» (CONSOB, 1997-98), Directeur Général Adjoint de la Banca d'Italia (1984-97) et Directeur Général pour les Affaires Economiques et Financières à la Commission européenne (1979-83). Co-rapporteur du Comité Jacques Delors pour l'étude sur l'Union Economique et Monétaire (1988-1989) ; président du Comité Consultatif Bancaire de la Commission des Communautés européennes (1988-1991) ; du Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire (1993-1997) et du «Committee on Payments and Settlement Systems» du G10 (2000-2005).

Tommaso Padoa-Schioppa est décédé le 18 décembre 2010 à l'âge de 70 ans.

La crise de l'Euro, une crise de confiance

« Le vrai moteur des attaques contre l'euro est le manque de confiance dans la capacité de l'UE à progresser dans la tâche historique qu'elle s'est donnée, qui est celle de créer une véritable union, de bâtir un pouvoir qui complète et intègre – tout en le limitant – le pouvoir des Etats membres. Au fond, l'enjeu de cette crise européenne n'est pas la Grèce, mais l'euro et, au-delà de l'euro, l'Union même. Il y a une difficulté à comprendre la nature du projet européen parce que tant les agents des marchés que la plupart des observateurs sont ancrés, sans même en être conscients, à un modèle d'ordre politique dans lequel tout le pouvoir est détenu par les Etats-nations et pensent qu'un ordre différent, comme celui que l'Union européenne est en train de construire, n'est pas vraiment viable. C'est une idéologie qu'on peut appeler westphalienne, qui remonte au traité de Westphalie de 1648, quand la fin des guerres de religion fut marquée par un traité qui reconnaissait à chaque Etat le pouvoir de choisir sa religion et le droit de ne pas subir d'interférence de l'extérieur. La culture générale absorbée par la plupart des acteurs aujourd'hui reste ancrée à ce modèle. Or, l'Union européenne constitue l'expérience historique nouvelle de créer un ordre post-westphalien. Si on ne comprend pas ça, on a un scepticisme et un manque congénital de confiance dans l'existence même de quelque chose comme l'Union. Si on est un opérateur de marché ou un commentateur, on est donc naturellement orientés à faire un pari sur son échec plutôt que sur son succès. » (juin 2010)

« Si l'on compare la crise à un ouragan qui se déplace d'un endroit à l'autre, laissant derrière lui différents types de victimes, 2010 a en effet été l'année où l'ouragan a pris pour cible la dette souveraine en Europe. Auparavant, il s'était attaqué au marché des *sub-primes*, aux actifs toxiques et aux grandes institutions financières américaines. Pourtant en Europe, la véritable cible de l'hystérie des marchés n'a pas tant été la dette individuelle des Etats (Grèce, Irlande, voire Portugal, Espagne ou Italie), que

l'euro lui-même. Ce que les marchés ont testé et testent encore à l'heure actuelle, c'est la capacité de la zone euro à agir efficacement comme un acteur politique unique face à la crise. Ils ne semblent plus croire qu'une « monnaie sans Etat » soit indéfiniment soutenable. » (décembre 2010)

La réponse de l'UE à la crise

« On reproche à l'UE de ne pas avoir agi assez rapidement et il est vrai que si les décisions avaient été prises deux mois plus tôt, on serait intervenu dans des circonstances où les marchés étaient moins nerveux. Mais il faut aussi dire que c'est dans la nature des décisions démocratiques extraordinaires comme celles-ci d'exiger une gestation plus longue que l'on voudrait. À l'UE, mais aussi à la Grèce, il a fallu du temps pour que la volonté politique d'accomplir un véritable tournant se forme. D'ailleurs, si on compare le temps de décision de l'UE à celui des Etats-Unis à l'automne 2008, suite à la panique générée par la faillite de *Lehman Brothers*, on voit que la mise en oeuvre du « Troubled Asset Relief Program » (TARP) n'a pas été plus rapide et s'est même heurté à un vote négatif du Congrès. Ce n'est pas seulement en Europe que le temps de réaliser la volonté politique est plus long que celui de la pure conception des mesures. » (mars 2010)

« Dans mon entretien de juin dernier, je faisais remarquer que l'UE avait, par le biais des décisions adoptées en mai et en juin, agi avec toute l'énergie requise. En mai, elle a convaincu la Grèce d'adopter un programme d'ajustement en offrant un soutien financier considérable à Athènes et en créant de nouveaux instruments financiers tels que le Fonds de stabilité financière. En juin, ses membres se sont accordés sur la mise en place d'un programme de consolidation budgétaire applicable à l'ensemble des Etats membres. Ces décisions suffisent à elles seules à réfuter les critiques concernant la soi-disant impuissance de l'UE. Pourtant, ces décisions ne couvraient que des mesures d'urgence destinées à enrayer la perte de

confiance et non des mesures structurelles susceptibles d'améliorer à long terme la gestion des crises et la capacité de prévention des crises au sein de l'UEM. Par conséquent, les risques demeurent et le défi consiste désormais à assurer la transition entre les mesures d'urgence et l'apport de corrections structurelles. » (octobre 2010)

« Selon moi, si les chefs d'État ou de Gouvernement décidaient d'adopter telles quelles les propositions couvertes par ces diverses contributions¹, l'UE en sortirait gagnante à plusieurs égards. Premièrement, elle ferait un grand pas vers une plus grande discipline budgétaire. Ensuite, elle poserait de la sorte les jalons d'un éventuel futur mécanisme de surveillance des déséquilibres extérieurs de ses États membres. Troisièmement, elle progresserait sur la voie de la mise en place de mécanismes permanents de gestion et de résolution des crises. Et enfin, elle favoriserait la création des instruments juridiques et institutionnels requis pour mettre en œuvre les mécanismes évoqués (...)...Cependant, ces réformes ne sont pas suffisantes. Premièrement, nous sommes encore et toujours essentiellement – même si pas exclusivement – dans une logique octroyant à l'UE un rôle de *coordinateur* des politiques nationales et non d'*acteur* à part entière. Ensuite, les réformes proposées ne me paraissent pas suffisantes parce qu'elles n'offrent qu'un cadre de *stabilité*, encore loin d'un cadre de *croissance* donc. En soi, la discipline budgétaire ne suffira pas à placer l'Union européenne sur une pente durable, une pente capable de limiter le chômage et d'améliorer les ratios budgétaires. (...). En résumé, le Conseil européen se trouve confronté à des propositions de réformes qui, si elles sont nécessaires, ne sont pas suffisantes. De plus, rien ne permet d'affirmer avec certitude que même l'élément primordial (à savoir le volet « stabilité » des réformes) sera mis en œuvre avec toute la vigueur requise. Il est utile de rappeler une fois encore que les propositions initiales de la Commission ont été affaiblies en octroyant davantage de pouvoir au Conseil au détriment de la Commission. Au final, la discipline reposera en

¹ Propositions de la Commission européenne, rapport de Van Rompuy et Déclaration de Deauville.

grande partie sur l'espoir que le jeu de « pression exercée par les pairs » gagnera en efficacité. Malheureusement, nous avons de bonnes raisons d'en douter. » (octobre 2010)

L'UE en tant qu'acteur et non coordinateur

« Un vrai gouvernement économique ne peut être fait que d'actions où l'Union est l'acteur et non pas le coordinateur, et dispose donc d'instruments propres. C'est le cas aujourd'hui pour la monnaie, pour la concurrence, pour le commerce extérieur. Ça devrait être le cas pour certains aspects de la politique énergétique, de la recherche, des infrastructures, des transports, entre autres. Ce sont des domaines dans lesquels la compétence est - comme on dit – 'partagée'. Or, ce partage ne peut pas se faire par la coordination, ni par la simple création d'un grand marché. Dans ce partage, la partie de l'Union est aujourd'hui à peu près zéro. » (mars 2010)

« L'UE assure la coordination des politiques budgétaires et des politiques liées à la compétitivité et aux déséquilibres extérieurs, mais elle ne dispose pas d'instruments propres pour mener une politique communautaire. Nous devons accepter l'idée qu'une gouvernance économique européenne qui ne confie à l'UE qu'un simple rôle de coordination est à la fois trop faible et trop ambitieuse. Elle est trop faible parce qu'elle est par essence tronquée par le fait que le pouvoir de coordination se trouve précisément dans les mains de ceux-là même qui sont censés être soumis à ce pouvoir. Ensuite, elle est trop ambitieuse dans la mesure où elle confère à l'UE un pouvoir d'intrusion dans ses États membres qu'aucun pouvoir central – même dans les fédérations les plus développées – ne dispose à l'égard des gouvernements locaux, qu'ils s'agissent d'États, de Länder, de Provinces ou de Régions. » (octobre 2010)

« Je suis bien conscient que ce que je propose ici peut paraître très ambitieux ou même utopique ; cependant, je considère que continuer à poursuivre une notion de la gouvernance économique qui consiste à attribuer à l'UE un rôle de coordinateur de politiques nationales est une utopie encore plus grande que celle de bâtir une capacité de l'UE d'opérer comme acteur en soi. Encore une fois, dans les états fédéraux que nous connaissons, la fédération n'a pas un pouvoir de coordination et les membres de ces fédérations ne toléreraient pas d'être coordonnés par l'Etat fédéral. Si le Président Obama proposait que le gouvernement fédéral coordonne l'action des gouverneurs des Etats, il y aurait une révolte. On considère en Europe comme trop ambitieux le développement d'une capacité d'action propre à l'UE et en même temps on poursuit un rêve encore moins réaliste qui est celui de coordonner l'action des Etats membres. » (juin 2010)

La stabilité, oui ; mais aussi la croissance

« Les pays de l'UE ont besoin à la fois de rigueur budgétaire et de soutien à la croissance. Le concept clé devrait être que la tâche des Etats est la rigueur et celle de l'UE le soutien. » (juin 2010)

« En soi, la discipline budgétaire ne suffira pas à placer l'Union européenne sur une pente durable, une pente capable de limiter le chômage et d'améliorer les ratios budgétaires. L'Irlande en est la démonstration patente: alors que Dublin a adopté des mesures d'ajustement budgétaire particulièrement rigoureuses, celles-ci ont plongé l'économie du pays dans une dépression telle que les ratios budgétaires se sont au final détériorés au lieu de s'améliorer. Par conséquent, l'austérité budgétaire ne peut à elle seule garantir à l'Europe un taux de croissance capable de la mettre à l'abri des risques de hausse du chômage, d'absence de consensus politique, de

tensions sociales, etc. Le risque politique et social est plus particulièrement important, comme en attestent la percée des mouvements xénophobes et populistes aux quatre coins du continent et les récentes manifestations menées à Paris, à Bruxelles et dans d'autres États membres. Ces risques ne touchent pas uniquement des pays, ils mettent en péril la cohésion et la survie même de l'Union, mais aussi la démocratie de notre continent. » (octobre 2010)

« Le modèle qui prévaut ces dernières années – par lequel la stabilité émane de Bruxelles tandis que la croissance est dictée par les États membres – doit aujourd'hui être inversé. Aujourd'hui, les politiques de stabilisation sont imposées par des pressions des marchés que les décideurs politiques nationaux ne peuvent ignorer. Dans de telles conditions, la mise en place d'une coalition d'États membres décidés à faire de l'UE le moteur de la croissance constitue l'unique solution – et une solution gratifiante sur le plan politique – pour rééquilibrer la politique économique générale et parer à une dépression. » (octobre 2010)

« Il est nécessaire de compléter les réformes communautaires actuelles sur la stabilité budgétaire par des initiatives communautaires visant à stimuler la croissance. Les marchés peuvent rapidement passer d'une préoccupation sur les insolvabilités budgétaires à une préoccupation concernant l'insuffisance de la croissance, autrement dit, d'une préoccupation sur l'insuffisance de la discipline budgétaire à une préoccupation sur les conséquences négatives de la discipline budgétaire. Plus important encore, les ratios budgétaires – déficit sur PIB et dette sur PIB – ne s'amélioreront pas si le dénominateur du ratio se réduit. La croissance est indispensable pour revenir à des conditions budgétaires soutenables. » (décembre 2010)

Vers une stratégie européenne de soutien à la croissance

« Plusieurs leviers doivent être activés de manière coordonnée si l'on veut faire de l'UE le principal acteur dans le soutien à la croissance : le renforcement du marché unique, la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, le lancement d'un programme d'investissements communautaires financé par l'émission d'euro-obligations ou encore l'adoption d'un budget communautaire accru et plus efficace. » (décembre 2010)

« L'agenda actuel de l'UE englobe d'ores et déjà la plus grande partie des éléments requis pour contribuer à faire de l'UE un promoteur de la croissance : la consolidation et la relance du marché intérieur, comme suggéré par le rapport Monti, la mise en œuvre concrète de la Stratégie Europe 2020, la réforme du budget communautaire ou encore l'émission d'euro-obligations afin de financer des investissements dans le domaine des infrastructures. De tels éléments devraient maintenant être regroupés afin de former les différents chapitres d'un véritable programme communautaire en faveur de la croissance. Cette évolution ne pourra être le fait que du Conseil, opérant selon un modèle « descendant » par lequel les décideurs politiques donneraient les directions à suivre aux bureaucraties – on ne peut en effet s'attendre à ce que l'impulsion suive le chemin inverse. » (octobre 2010)

« Pour commencer, il conviendrait d'activer le Fonds européen de stabilité financière. La Déclaration de Deauville évoque cette intention, mais à ce stade, rien ne permet encore de déterminer si le Fonds servira d'instrument actif ou s'il fera davantage office d'outil réactif de secours en situation de crise. Notre Europe a déjà abordé cette question dans un article récemment publié par le *Financial Times*, et cosigné par Peter Bofinger, Henrik Enderlein, André Sapir et moi-même. Nous y mettons en exergue la nécessité de mobiliser ce Fonds afin d'apporter un soutien aux pays

en proie à d'importants déficits budgétaires et courants dans le cadre de leurs processus d'ajustement. Je ne peux que me réjouir de constater que notre idée de doter le Fonds d'une base permanente bénéficie désormais d'un soutien, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas du second volet – à savoir l'activation de ses ressources afin de soutenir la croissance dans les économies qui traversent un important processus d'ajustement. » (octobre 2010)

« Pour ce qui est du marché unique, il ne fait aucun doute que son renforcement et son achèvement libèreraient de puissantes forces qui sont pour l'heure paralysées par les segmentations et les blocages nationaux. Je crains cependant qu'à court terme, l'achèvement du marché unique n'aurait que peu d'effets positifs sur la croissance, car cela provoquerait probablement une rationalisation de l'industrie et des services, avec une augmentation plutôt qu'une réduction du chômage. Je suis favorable à un renforcement du marché unique car cela rendrait l'économie plus efficiente mais, à court terme et dans les circonstances actuelles, ce renforcement doit être accompagné par d'autres types d'actions de soutien à la croissance. Il ne peut y avoir de stimulation significative de la croissance par l'UE sans que le budget communautaire ne joue un rôle plus important et qu'un grand programme d'investissements publics ne soit mis en place au niveau communautaire. » (décembre 2010)

Budget européen : donner à l'UE les moyens de ses ambitions

« La valeur ajoutée de la dépense publique européenne par rapport aux dépenses publiques nationales doit dans ce contexte être soulignée. On peut facilement prouver qu'à dépenses publiques totales (nationales et européennes) inchangées, une réduction de la proportion nationale accompagnée d'une augmentation correspondante de la proportion

européenne, permettrait d'obtenir de meilleurs résultats ou, à parité de résultats, de dépenser moins. » (juin 2010)

« Les Etats membres ont voulu que leur budget national soit le filtre dans le passage des ressources du contribuable à l'UE pour avoir une maîtrise des ressources de l'UE. L'effet de cette fonction de filtre est que les Etats membres perçoivent les ressources qui vont au budget communautaire comme quelque chose qu'ils soustraient à leurs propres budgets nationaux. Ceci est une erreur ; il n'y a aucune fédération au monde où les taxes fédérales passent par les Etats (USA), ou les Provinces (Canada) ou les *Länders* (Allemagne), comme c'est le cas dans l'UE .» (juin 2010)

« (...) l'UE devrait être habilitée à collecter des recettes directement auprès des contribuables. Les avantages liés à la création d'un ou deux impôt(s) communautaire(s) seraient loin d'être négligeables : cela permettrait non seulement de produire les recettes nécessaires pour financer des mesures de soutien à la croissance, mais aussi d'avoir un impact positif en termes de stimulation. A titre d'exemple, un impôt sur les transactions financières ou sur les banques pourrait s'opposer aux excès observés dans le monde de la finance tandis qu'une taxe européenne sur le carbone contrebalancerait la détérioration du climat. » (octobre 2010)

« A l'heure actuelle, toute augmentation du budget communautaire serait perçue comme une diminution de ressources pour les budgets nationaux. Et c'est effectivement le cas en termes comptables, dans la mesure où l'accroissement du budget communautaire proviendrait des budgets nationaux. Pourtant, cette situation n'a rien d'inévitable. Elle n'est que la conséquence déplorable du manque d'autonomie laissé par les Etats membres au budget communautaire. Il serait bien plus pertinent – et cohérent avec les grands principes du fédéralisme budgétaire – que le budget communautaire soit financé par de véritables ressources

propres, prélevées du contribuable vers l'UE sans transiter par les budgets nationaux. » (décembre 2010)

« La question des ressources propres est essentielle. A mon avis, elle ne peut être résolue de manière satisfaisante que si l'UE prend deux décisions. D'une part, créer une ou deux taxes communautaires spécifiques – par exemple sur les émissions de carbone et les transactions financières – et d'autre part, financer des projets d'infrastructure avec l'émission d'obligations communautaires. » (décembre 2010)