

Parisberlin

Jean Pisani-Ferry , directeur de l'institut Bruegel, Bruxelles/ janvier13

ITW réalisée par henri de Bresson/ParisBerlin

Version longue relue pour internet et facebook

L 'Allemagne a commencé à reformer il y a dix ans sous les sociaux-démocrates. En France même la droite qui avait promis de réformer ne l'a pas fait vraiment. Sur quoi repose ce décalage ?

Sans négliger les responsabilités politiques, je mettrai d'abord l'accent sur les sociétés. En Allemagne et en France, les sociétés civiles, les partenaires sociaux, ont vécu les 20 dernières années de manière très différente. Le choc de la réunification a été un choc soudain, compliqué à gérer mais profondément positif pour l'Allemagne. La mondialisation a créé de nouvelles concurrences mais aussi renforcé sa vocation exportatrice. La France a reconnu les nouvelles potentialités que créaient la chute du mur et le bouleversement du paysage mondial, mais elle les a vécus comme une mise en cause de son statut. Il y a en France une nostalgie qu'on ne trouve pas en Allemagne, ni évidemment en Europe centrale, ni en Espagne. Pour en revenir aux réformes, ce qui m'a frappé dans le processus allemand c'est non seulement ce qu'a fait le chancelier Schröder mais aussi que tout cela a démarré dès la fin des années 90, dans les entreprises, par un effort pour redresser la compétitivité, réinventer le modèle productif. Cela s'est fait d'abord entre les employeurs et les salariés puis a été accompagné, amplifié par les politiques publiques.

A contrecourant ?

A l'époque le modèle allemand est profondément mis en cause. Il faut se rappeler qu'en 1998, à la veille de l'euro, la France est en excédent extérieur, l'Allemagne en déficit. Elle était déstabilisée par les conséquences de la réunification, la hausse des coûts que celle-ci avait entraînée, avec pour résultat une économie sous-compétitive et qui voyait là dessus arriver la concurrence des pays asiatiques, de l'Europe centrale. C'est tout le débat sur le *Standort Deutschland* qui s'est développé dans les années 90. Depuis, l'Allemagne a complètement réinventé son modèle productif. Les entreprises ont joué la segmentation de la chaîne de valeur et la délocalisation des segments intensifs en travail peu qualifié, ce qui s'est traduit par un bond simultané des exportations et des importations. L'Allemagne a ainsi réinventé son modèle productif. La France, non. La peur des délocalisations a figé la structure productive, les grandes entreprises ont fait semblant de préserver l'existant, tout en réalisant de plus en plus d'investissements en dehors du territoire. Bien des usines sont devenues des Villages Potemkine. Jusqu'à ce que cette façade craque, à l'occasion de la grande récession. La France paye la pusillanimité des politiques publiques, mais aussi l'incapacité des acteurs sociaux à se saisir à temps du défi.

Même quand on s'aperçoit qu'il faut changer, la France n'y parvient pas?

Sarkozy avait été élu sur un mandat de réformes. Les sondages, au moment de son élection indiquaient que c'est ce qui était attendu de lui, y compris par des gens qui avaient voté contre lui. Il y a eu des réformes importantes pendant son quinquennat – l'autonomie des universités, une réforme partielle des retraites, par exemple - mais pas à la mesure de ce qu'a fait Schröder. Sarkozy a commis l'erreur classique de commencer par des mesures qui divisent – dans son cas les mesures

fiscales de l'été 2007 - au lieu de construire un consensus en s'appuyant sur la légitimité que leur donne l'élection. Diviser est dangereux car il y a un doute profond dans la société française sur la répartition des bénéfices des réformes. La grille de lecture est toujours d'abord « qui en profite ? ». La méfiance s'installe donc facilement, et avec elle l'idée que la réforme est une manière de redistribuer la pénurie plutôt que de créer de la prospérité. Il est vrai d'ailleurs qu'en Allemagne, les inégalités se sont davantage creusées qu'en France, où l'on a protégé le bas de l'échelle des revenus. Paradoxalement, les mesures fiscales de Hollande, qui sont dures pour les riches, créent sans doute une base favorable à la réforme. L'accord patronat-syndicats sur la réforme du marché du travail conclu à la mi-janvier est une étape importante.

La perception allemande aujourd'hui est que la France n'est pas sûre de pouvoir se ressaisir, de le faire à temps. Qu'est ce vous répondez ?

La perception allemande est que l'économie française a glissé vers le sud. Qu'elle fait peut-être déjà partie du sud. Certains articles récemment ont soutenu que contrairement à l'Espagne, à l'Italie, au Portugal, les Français ne prenaient pas la mesure de leurs difficultés et ne faisaient pas ce qu'il fallait. Cette perception, qui est de plus en plus répandue en Allemagne, suscite de la méfiance et des questionnements sur la nature du partenariat qui est possible avec la France. La France ne doit pas négliger l'ampleur de son décrochage avec l'Allemagne, et pas non plus le fait que les pays d'Europe du sud sont engagés dans des dynamiques de réformes dures, ont atteint un stade de crise, de tension, d'acceptation de la nécessité de changer leur propre modèle qui est tel qu'ils peuvent aller beaucoup plus vite que ce qui se fait en France. Le risque est que l'économie française se trouve pris en étau entre les économies du nord de l'Europe, structurellement plus compétitives, et des économies du sud qui font des efforts considérables.

Pour l'Allemagne, la France est devenue un partenaire plus incertain. Mais n'oublions pas l'ampleur des incertitudes qui affectaient l'Allemagne il y a dix ans, quand Hans-Werner Sinn écrivait « Ist Deutschland noch zu retten ? ». Et puis cela réinstalle la France dans une asymétrie qui a été constitutive du couple franco-allemand. C'est parce qu'il y a des différences marquées entre eux que les deux pays sont utiles. Mais pour que le couple soit productif, il faut suffisamment de confiance.

Est-ce qu'il faut développer des politiques communes pour donner du temps à la France? L'Allemagne a aussi besoin d'une Europe qui marche !

C'est la grande question qui se pose à elle. Le commerce extérieur allemand se redéploie rapidement vers les pays émergents. C'est une réalité. L'Allemagne est un producteur de biens d'équipement, de biens de consommation durable de haute qualité pour lesquels il y a une forte demande dans ces pays. 2013 sera sans doute l'année où la Chine dépassera la France comme premier partenaire du commerce extérieur de l'Allemagne. La tentation est de dire que l'avenir est ailleurs qu'en Europe, qu'il ne faut pas s'embarasser des partenaires européens s'ils sont incapables de s'adapter. Pourtant l'Europe continue de peser beaucoup dans l'économie mondiale, à la fois comme marché, en termes de demande, et comme espace financier. Et le potentiel de déstabilisation de ce qui se passe en Europe reste considérable. L'Allemagne ne peut s'en abstraire.

Comment sortir de là ?

La stratégie allemande est de mettre l'accent sur la nécessité d'ajustements budgétaires qui forcent les gouvernements de ses partenaires à s'engager dans des réformes plus profondes. Il n'y a pas vraiment de levier dans le système européen pour inciter aux réformes structurelles. Berlin veut donc utiliser le levier budgétaire pour mettre les pays en difficulté dans une dynamique de réformes internes qui va bien au delà des questions de finances publiques, qui touche au marché du travail, à la concurrence, à l'innovation, etc...

Cette stratégie est réfléchie, mais elle sous-estime le risque que l'effort budgétaire suscite un retour de bâton à cause de son coût économique. C'est tout le débat sur le dosage dans le temps de l'ajustement budgétaire, est-ce qui faut en faire beaucoup au début, dans la période actuelle, ou l'étaler un peu plus dans le temps ? Sachant qu'on est aujourd'hui dans des conditions où les ajustements budgétaires ont des effets économiques, récessifs importants. L'économie privée est dans une situation de faiblesse et ne peut pas aisément se substituer, avec des marchés de crédit qui fonctionnent encore mal, à une baisse de la demande provenant de la sphère publique. Il y a un risque, si l'effort budgétaire ne produit pas assez d'effets rapidement, de cercles vicieux, de fatigue, de rejet de l'austérité. La stratégie serait plus efficace si elle était accompagnée d'efforts européens pour soutenir les efforts de croissance des pays en difficulté. On utilise mal les instruments disponibles comme les fonds structurels, qu'il aurait fallu redéployer intégralement au service d'une politique de croissance dans tous les pays sous programme d'assistance du Mécanisme européen de stabilité.

Ce qui suppose une Union européenne plus efficace que ce qu'elle a été ?

Bien sûr. Cela suppose que la Commission vienne au Parlement, propose une législation d'urgence pour redéployer ces fonds, et éventuellement gager les actions immédiates sur les montants prévus pour les fonds structurels sur les années à venir, tout cela sans faire de redistribution entre les pays.

Est-ce qu'on peut séparer la question des besoins tels qu'on les analyse et celle de la réforme du fonctionnement des institutions ?

A l'aune du rythme traditionnel des institutions, le bilan est depuis 2010 impressionnant : on a créé le mécanisme d'assistance, on a réformé tout le mécanisme de surveillance budgétaire et maintenant on engage l'union bancaire. Mais c'est vrai que le système s'est montré peu réactif sur tout ce qui touche le budget européen. Il est consternant que la discussion en cours entre les 27 sur les perspectives financières 2014/2020 se passe de manière la plus traditionnelle sans qu'à aucun moment on se demande, sans même parler de la taille du budget, si on peut redéfinir des finalités en fonction de nos priorités actuelles. L'inertie sur les fonds structurels est un aspect de cette inertie plus générale.

Comme s'il n'y avait pas eu crise ?

En 2005, lors des précédentes négociations, il y avait eu un accord pour organiser à mi-parcours une discussion sur le budget européen qui mette tout en cause, y compris le rabais britannique et la PAC. Les deux étaient mentionnées explicitement. Chirac et Blair avaient signé. On ne l'a pas fait. La Commission avait commencé les préparatifs. Mais Barroso a pensé que lancer cette discussion au moment de la ratification du traité de Lisbonne n'était pas opportun. On l'a complètement enterrée. Résultat, on a abordé les nouvelles perspectives avec les mêmes positions traditionnelles.

Les Britanniques défendent leur rabais, les Français la PAC, les pays du nord veulent un budget plus faible et ceux du sud veulent plus d'argent. Ce dont on a besoin c'est de regarder, si on dépense 1% de PIB dans le budget commun, quels sont les biens publics qui ont un sens pour l'UE à 27, dans quels domaines investir. Du côté français, l'attachement à la PAC est une erreur. Evidemment c'est difficile à dire pour tout gouvernement. Mais la question est de savoir où est l'intérêt national dans une affaire comme cela. Les politiques agricoles sont des politiques de redistribution, c'est à dire des politiques sociales. Pourquoi mène-t-on ces politiques au niveau européen alors qu'on a des préférences en la matière extrêmement différentes dans l'UE à 27 ? La part des populations agricoles est très différente entre la Bulgarie et la Roumanie d'une part, les pays d'Europe du nord d'autre part. La France est dans le second groupe. Il y a des pays à forte densité de population pour lesquels le maintien d'une densité rurale n'est pas une question, la France est un pays qui souhaite préserver son espace rural. Pourquoi gérer cela ensemble ?

En revanche la question de savoir où on en est en matière de recherche, d'université, qu'est ce qui fait la compétitivité, l'attractivité de l'espace européen dans l'économie d'aujourd'hui, c'est une question commune pour laquelle un budget commun pourrait servir à quelque chose. C'est un très mauvais signal que d'avoir des discussions budgétaires qui se reproduisent de la même manière tous les 7 ans.

Et un budget propre à la zone euro?

L'idée a été mise en avant par la France, pas de manière très audible, mais le sujet a fait partie de la réflexion française. La question est de savoir s'il faudrait avoir un budget de la zone euro limité mais qui permette d'absorber les fluctuations économiques. Par exemple on pourrait financer une assurance centrée sur la composante cyclique du chômage. Quand un pays connaît une situation conjoncturelle plus défavorable, son chômage augmente. Si c'est financé en partie par les partenaires, cela veut dire qu'il bénéficie d'un transfert automatique qui l'aide dans une mauvaise phase. Et cela, c'est quelque chose qui serait spécifique aux pays de la zone euro pour remplacer les ajustements par les prix, par les taux de change qui n'existent pas dans l'union monétaire. D'autres ont réfléchi à des mécanismes spécifiques d'assurances temporaires pour bénéficier de transferts dans des situations défavorables en fonction de l'évolution du PIB. Il y a différentes pistes de ce type.

La logique de Maastricht c'est de dire si vous avez un déficit suffisamment réduit, si vous êtes à l'équilibre ou en excédent, vous pouvez utiliser votre politique budgétaire pour faire de la stabilisation lorsque vous avez une récession en laissant jouer les stabilisateurs automatiques. Mais on a vu que ce mécanisme ne fonctionnait pas. Le blocage de ce canal induit une insuffisance des mécanismes d'ajustement pour les pays de la zone euro. D'où l'idée de restaurer une capacité budgétaire, comme l'appelle Van Rompuy. Il ne s'agit pas de décision mais de réflexion, encore une fois il est dommage qu'elle ait été arrêtée.

Comment fonctionne le tandem Franco-allemand ?

Le partenariat franco-allemand dans la crise a été essentiel. Cela a été la structure décisionnelle essentielle. En même temps il y a eu des difficultés à trouver des compromis productifs. L'exemple de ce qu'il ne fallait pas faire a été la manière dont on a géré la dette grecque. Une stratégie consistait à restructurer précocement la dette de la Grèce, de manière à séparer dès le départ ce pays des

autres. L'autre stratégie consistait à prêter à la Grèce au taux d'intérêt zéro en sorte de repousser le problème et de passer l'orage. Le mauvais compromis franco-allemand a été de prêter à des taux beaucoup trop élevés, ce qui était incohérent.

On bloque encore sur le fonctionnement de la zone euro ?

L'union bancaire est un point positif mais l'incapacité à faire progresser les réflexions sur l'union budgétaire est un point négatif. Les idées ne sont clairement pas à l'état de maturité mais il aurait fallu poursuivre la discussion sur le fait de savoir si la zone euro fonctionnerait mieux avec des dispositifs budgétaires communs. La discussion avait été entamée au mois de juin et il est très dommage qu'elle ait été interrompue au mois de décembre. Si on avait donné six mois de plus à van Rompuy pour avancer, cela aurait permis de faire mûrir les idées.

Est-ce qu'économistes français et allemands sont sur la même longueur d'onde dans ces discussions ?

Il y a une coupure culturelle. Vous avez deux lectures. L'une dit que le système de Maastricht était fondamentalement bien conçu et on n'a pas appliqué les règles, donc que c'est un problème de comportement déviant. L'autre dit que le système avait des failles, qu'il y avait bien sûr des comportements déviants, mais que le problème le plus sérieux ce sont les failles du système, dont la crise a révélé la fragilité. Les Allemands sont beaucoup plus sur la première logique, les Français sur la seconde.

Cela peut-il se concilier ?

Cela s'est plutôt écarté. En Allemagne l'opinion pense profondément que cette crise n'est pas loin d'être un hold-up sur l'épargne des Allemands, qu'on l'a mis en danger par toute sorte de mécanisme de prêts, de transferts, explicites, implicites, occultes au profit de pays qui ne font pas ce qu'il faut eux même pour sortir de la crise. Il y a une vision qui est très marquée par la manière dont a été gérée l'unification allemande, la crainte d'une union des transferts. La réunification a coûté 4 points de PIB par an à l'Allemagne de l'ouest, et la crainte c'est que cela va se terminer de la même manière. Cette lecture imprègne tout. L'Allemagne a été très marquée par la crise grecque. Cela a renvoyé aux débats d'il y a 20 ans sur le Club Med, ses capacités à entrer dans l'euro. Les opposants à la zone euro en Allemagne avaient dit : ils vont rentrer, cela se passera mal et on vous demandera votre argent pour payer pour eux : pour beaucoup d'Allemands, c'est le scénario qui s'est déroulé.

En est-on revenu à la situation du blocage que l'on avait il n'y a pas si longtemps sur le gouvernement économique ?

Mais c'était justifié. Les Français étaient incapables de définir ce qu'était le gouvernement économique. Il en allait d'ailleurs de même de l'union politique pour l'Allemagne. Au début les deux cotés se disent, l'euro est incomplet, cela ne marchera pas sans quelque chose de plus. Mais ce quelque chose de plus dans la culture allemande c'est l'union politique, c'est quelque chose qui crée de l'appartenance, qui fait que la monnaie d'appuie sur une communauté. Hans Tietmeyer citait toujours Nicolas Oresme, le philosophe médiéval, qui disait toujours : « la monnaie n'appartient pas au prince, mais à la communauté ». C'est profondément la pensée allemande sur la monnaie. On ne peut pas avoir une monnaie sans avoir une communauté politique qui la soutient. Dans une culture fédérale c'est le fondement de l'union politique. Qu'est ce que cela veut

dire concrètement, personne ne l'a jamais su. Autant l'Allemagne a parlé d'Union politique, autant il n'ya pas d'enthousiasme pour le fédéralisme européen traditionnel. Du côté français, la monnaie est beaucoup plus liée au prince, même si on adhère à l'indépendance de la banque centrale. Plus exactement elle est liée à l'Etat. Qu'est ce qui crée la communauté, c'est l'Etat, dans la culture française. Et donc quand on invoquait le « gouvernement économique », on désignait exactement la même chose que ce que les Allemands désignent avec l'idée d'union politique, mais dans une culture différente, dans laquelle l'Etat préexiste à la Nation, crée la Nation, au lieu que ce soit la Nation qui préexiste à l'Etat. Le concept pendant c'était le gouvernement économique, qui veut dire une forme d'Etat au niveau de la zone euro. Sauf que les Français étaient tout aussi incapables de définir ce que c'est que ce gouvernement économique que les Allemands l'Union politique.

Cela a évolué. Le concept a été repris en Allemagne depuis deux ans ?

On est rentré dans quelque chose de plus concret. Le mécanisme européen de stabilité, l'Union bancaire, ce sont des instruments de gouvernement économique. C'est de cela dont on parle quand on réfléchit au degré de centralisation en matière budgétaire, à la question des contrats, à l'idée de fédéralisme d'exception à la Trichet (prendre le pouvoir à un moment sur un pays qui va mal). L'avantage de cette crise est qu'on a dépassé la question abstraite du gouvernement économique. Maintenant la question c'est de savoir si on va créer un Trésor européen et si on le crée, autour de quoi ? Là, il s'agit d'ébauche de gouvernement de la zone euro.

Qu'attendez vous vous du cinquantième anniversaire du traité de l'Elysée ? il y a dix ans on a décidé de renforcer la coordination bilatérale, mais le résultat est décevant !

La coordination bilatérale n'a jamais produit grand-chose. Certaines initiatives industrielles se sont plus ou moins multilatéralisées. Mais objectivement la coopération bilatérale franco-britannique, avec toute la dimension défense et action extérieure, se mesure facilement au bilatéral franco-allemand. La force du franco-allemand ce n'est pas le bilatéral, c'est la capacité d'entraînement, c'est la capacité à être une structure de négociation efficace pour un ensemble plus vaste de pays. C'est cela qui a marché. Et cela marche non pas seulement parce que ce sont les deux pays les plus puissants, mais parce que ce qu'ils font bon usage de leurs différences, ils règlent une bonne partie des problèmes qui seront ensuite à régler à 17 – pas à 27, parce qu'ils ne résumant pas à eux seuls les 27. Mais dans l'Europe des 17, de la zone euro, ils ont encore la capacité d'être un bon résumé des problèmes à régler et des différences d'approche. Je pense que cela c'est fondamentalement le rôle du franco-allemand.

Donc si on peut attendre quelque chose, c'est dans des domaines concrets ! L'Europe de l'énergie peut-être?

L'Europe de l'énergie va très mal. La France et l'Allemagne sont deux pôles à peu près opposés en la matière. Leurs orientations en matière de mix énergétique, de sécurité énergétique, de fixation des prix sont à l'opposé l'une de l'autre. On n'est pas loin de la situation dans laquelle le marché unique de l'énergie est devenu une fiction. On peut dire qu'il y a eu des erreurs de conception, une vision au départ un peu simpliste de ce que c'était que le marché commun de l'énergie. Mais si fondamentalement deux pays comme la France et l'Allemagne considèrent que leur sécurité énergétique est un problème national, que ce n'est pas un problème commun ; si l'Allemagne considère que sa relation bilatérale avec la Russie est un élément fondamental de son équilibre

énergétique et que la France de son côté pense qu'elle a une politique énergétique propre avec un mix propre qui n'a rien à voir avec le choix des autres...cela veut dire quand même que dans un des soubassements de l'intégration, un des domaines fondamentaux pour l'avenir, l'Europe est quantité négligeable.

Les égo nationaux ont la vie dure ? mais pourquoi alors s'arc-bouter sur l'euro?

Le problème aujourd'hui n'est pas de savoir si les Français et les Allemands ont une capacité de réaction, une volonté de sauver l'euro, ils l'ont démontré. Il est que le sauvetage de la zone euro a montré une capacité de survie, pas une capacité de projets. Les décisions de décembre sur les aspects budgétaires sont symboliques. Quand la crise est aux portes, quand l'explosion menace, on réagit. Mais dès que ce n'est pas le cas, on fait un pas en arrière parce qu'au fond on ne réagit que pour préserver ce qui existe. L'ambition d'Angela Merkel et François Hollande devrait être de montrer une capacité à se projeter dans l'avenir et à développer un projet qui fasse sens, qui donne sens à tous les sacrifices qu'on est en train de faire pour préserver l'euro.