

Ancien gouverneur de la Banque de France et ancien président de la Banque centrale européenne, Jean-Claude Trichet nous fait l'honneur d'accepter périodiquement de répondre à nos questions sur les grands problèmes économiques, monétaires et sociaux auxquels doivent faire face notre pays et l'Europe, confrontés à une âpre compétition mondiale. Notre premier entretien¹ porte sur la zone euro, son poids et son avenir.

Jean-Claude Trichet :

« La résilience de la zone euro face à la crise financière des années 2007-2008 confirme la solidité du projet historique des Européens »

PERTE OU PARTAGE DE SOUVERAINETÉ ?

Philippe Lazar : Dans l'un des textes que vous m'avez fait parvenir en préparation de notre entretien au sujet de l'euro, il y a quelque chose qui m'a beaucoup frappé. Vous y écrivez : « Nous ne sommes plus dans un univers conceptuel de type west-phalien dans lequel la souveraineté nationale est un absolu. Le monde et l'Europe ont profondément changé. Aujourd'hui, il existe des dimensions de la souveraineté qui peuvent être mieux exercées de manière collégiale, multinationale ». Dans cet esprit, ne plus battre monnaie me semble être un abandon majeur de souveraineté de l'État, n'est-ce pas ?

Jean-Claude Trichet : Il s'agit en l'occurrence de se mettre en situation d'exercer au mieux sa souveraineté, c'est-à-dire sa capacité de servir ses concitoyens dans un contexte de relations étroitement connectées et interdépendantes entre les économies et les nations. C'est dans ce cadre que les Européens ont décidé de créer une monnaie unique en pensant que c'était dans ce cadre unifié qu'ils pourraient le mieux exercer leur propre souveraineté monétaire. Ils ont considéré qu'ils auraient ainsi au total plus d'indépendance, plus d'influence et une plus grande capacité de mettre une monnaie unique stable au service du marché unique européen qu'en gardant de multiples monnaies. Les chiffres sont parlants.

¹ Réalisé le 25 septembre 2018.

Avant l'euro, le dollar dominait totalement les autres grandes devises convertibles : yen, deutschemark, livre sterling, franc ; après l'euro, la monnaie unique s'impose comme la deuxième monnaie du monde, très loin devant le yen, troisième monnaie. Par exemple, en tant que monnaie utilisée pour les paiements mondiaux (*Global Payment Currency*), derrière le dollar (42,1 %), l'euro représente 31,3 % des paiements, soit environ dix fois plus que le yen.

Après tout, il s'agissait d'appliquer à la monnaie le concept européen tel qu'il avait été envisagé par Jean Monnet : lorsqu'on a mis en commun, au lendemain de la guerre, le charbon et l'acier, c'était aussi une décision stratégique très audacieuse en termes d'exercice collégial de la souveraineté parce que le charbon et l'acier étaient alors – en temps de paix comme en temps de guerre – des productions-clés.

Au demeurant, ce concept de mise en commun de certaines dimensions de la souveraineté que les Européens ont appliqué de manière remarquable n'est pas cantonné à l'Europe. La Charte des Nations unies elle-même introduit la notion de sécurité collective. En principe, la sécurité est assurée par tous, éventuellement contre chacun de ceux qui viendraient à enfreindre la norme commune. Nous sommes donc au niveau mondial aussi au-delà de la norme westphalienne de la souveraineté nationale absolue.

P.L. : L'ONU n'est-elle quand même pas une institution relativement faible au regard de la force de l'unification européenne des monnaies ?



J.-C.T. : Bien sûr, il y a un grand écart entre les principes fondateurs de l'ONU et la réalité de son fonctionnement. Mais en termes de principe, l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales et l'obligation de règlement pacifique sont équivalentes à un considérable transfert de souveraineté... Pour revenir à l'euro, sa création est évidemment une étape particulièrement importante de la construction européenne mais ce n'est pas la seule en termes de transfert majeur de responsabilités. Par exemple la négociation des accords commerciaux des pays européens avec le reste du monde est unifiée et collégiale. L'application des normes de la concurrence au sein du marché unique européen est quasi fédérale. La création d'un Parlement européen élu au suffrage universel va également très loin, de même que la création d'une Cour de justice européenne et le fait d'admettre qu'elle impose sa jurisprudence à l'ensemble de l'Union européenne est également un remarquable transfert de responsabilités. L'euro n'est

Jean-Claude Trichet :
« La création de l'euro est évidemment une étape particulièrement importante de la construction européenne mais ce n'est pas la seule en termes de transfert majeur de responsabilités ».



© COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1992 / PHOTO: CHRISTIAN LAMBIOTTE

Signature du traité de Maastricht (07/02/1992)

donc pas la dimension unique de cet exercice des responsabilités à un niveau multinational, même s'il en est une illustration particulièrement spectaculaire...

P.L. : ... puissamment symbolique...

J.-C.T. : ... puissamment symbolique en effet mais aussi bien réelle puisque les citoyens de la zone euro ont cette monnaie en poche et que, massivement, ils en approuvent l'existence selon ce que nous apprennent les enquêtes d'opinion de l'Eurobaromètre.

DES AVANTAGES MAIS AUSSI DES CONTRAINTES

P.L. : Quelles sont, concrètement, les avantages mais aussi les risques associés à l'existence de cette monnaie unique ? N'engendre-t-elle pas des contraintes spécifiques ?

J.-C.T. : Le principal problème qui s'est posé aux Européens – et qui se poserait de la même façon à tout ensemble de pays qui, à l'image de l'Europe, déciderait de se doter d'une monnaie unique² – est de veiller à assurer une

² Par exemple les pays asiatiques ou les pays du Golfe.

gouvernance économique, budgétaire et financière de grande qualité compensant l'absence de fédération politique et de budget fédéral d'un montant significatif. Créer une monnaie unique en préservant une grande autonomie économique et budgétaire des économies des États membres est un projet ambitieux. Les Européens l'ont bien compris et ils ont accepté dès le début l'idée d'un cadre budgétaire à l'échelle de la monnaie unique au sein duquel doivent se situer les budgets nationaux de leurs pays respectifs. Ce sont là les fameuses règles dites de Maastricht qui sont écrites dans le « pacte de stabilité et de croissance » signé en 1997 et le « pacte budgétaire européen » signé en 2012. Des règles simples et qui doivent être respectées, faute de quoi le pays concerné aussi bien que l'ensemble de la zone monétaire peuvent se trouver en situation difficile. On en a fait l'expérience il y a dix ans, après la crise américaine des « subprimes » et le dépôt de bilan de Lehman Brothers à Wall Street en septembre 2008 donnant le signal de la crise financière mondiale la plus grave depuis 1929-1930. Cinq des seize pays qui faisaient alors partie de la zone euro se sont trouvés progressivement dans une situation très difficile – la Grèce, l'Irlande et le Portugal en 2010, puis l'Espagne et l'Italie en 2011. Les problèmes de Chypre sont apparus un peu plus tard. Mais, au total, dix pays de la zone Euro n'ont pas connu de problèmes liés à la perte de la qualité de leur signature publique. Approximativement donc, un tiers des pays membres de la zone euro avait perdu une partie de leur crédibilité et les deux tiers l'avaient conservée ! Cela rend bien compte de la complexité

de la crise des « risques souverains »³ en Europe : il y avait paradoxalement en 2010 et 2011 en Europe à la fois les pays avancés les plus crédibles du monde et les pays avancés les moins crédibles. Les causes des problèmes étaient nombreuses : non-respect des règles, absence de contrôle des déséquilibres internes et externes, absence d'union bancaire, etc.

P.L. : Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par « ne pas appliquer les règles » ?

J.-C.T. : En matière budgétaire, il s'agissait de limiter les déficits et l'endettement public en fonction des règles adoptées collectivement, en particulier le fameux 3 % du PIB à ne pas dépasser pour le déficit. Contrairement à ce que beaucoup pensent, il y a une certaine souplesse dans l'application de ces règles, des écarts temporaires sont tolérés en cas de difficultés majeures. Mais toute tolérance a ses limites, dans l'intérêt du pays lui-même et dans celui de la zone tout entière. Et il n'y a pas que les règles budgétaires. Dans une zone à monnaie unique, les gouvernements doivent être très attentifs à préserver la compétitivité de leur économie de manière à assurer croissance et création d'emplois, en tenant compte de la stabilité des prix dans l'ensemble de la zone qui est une disposition fondamentale du traité.

À titre d'exemple, les gouvernements successifs de la Grèce, avant la crise, avaient laissé les déficits publics croître et les coûts de production augmenter considérablement. Au total, au moment de l'explosion de la crise, le déficit budgétaire et le déficit de la balance des paiements

courants s'élevaient, l'un et l'autre, à 15 % du produit intérieur brut (PIB) à cause du laxisme de la dépense publique et d'une énorme perte de compétitivité. La Grèce avait donc besoin chaque année que des épargnants et des investisseurs extérieurs lui prêtent l'équivalent de 15 % de son PIB. La crise financière née à Wall Street a provoqué l'interruption de ces énormes prêts récurrents. Et la gestion précédente si négligente a dû être corrigée, ce qui est comme toujours très douloureux, en particulier pour les plus faibles et les plus démunis. Une grande leçon de la crise est qu'une gestion économique sage est le plus souvent dans l'intérêt des plus pauvres tandis qu'une gestion débridée leur coûte toujours très cher lorsque la correction inévitable survient.

P.L. : Est-ce que les mots redistribution et solidarité conservent néanmoins un sens à ce stade ?

J.-C.T. : Redistribution et solidarité sont essentielles en tout temps. Elles doivent être pratiquées avant la crise, dans la crise et après la crise. Elles ont été pratiquées à grande échelle au niveau de l'Union européenne et de la zone euro. Je ne suis pas sûr que nos concitoyens qui nous lisent en ce moment sachent que les contribuables des pays membres de la zone euro ont énormément aidé les pays en difficulté. De novembre 2008 à août 2018, un montant total de prêts de 434 milliards d'euros a été consenti au titre de la solidarité en Europe, en particulier via deux entités nouvelles, nées de la crise : le Fonds européen de stabilité financière puis le Mécanisme européen de stabilité.

³ Les risques dits souverains sont ceux qui sont spécifiquement attachés aux États et aux administrations publiques.

La contribution française représente approximativement 20 % de ce montant. Je suis toujours frappé de voir que nos concitoyens ignorent presque totalement cet effort de solidarité qu'ils ont consenti, alors que d'autres pays en sont très conscients.

P.L. : Vous faites allusion à l'Allemagne, je suppose ?

J.-C.T. : Oui mais elle n'a pas été la seule à examiner de très près sa contribution (27 % du total). Ce fut aussi le cas de l'Autriche, des Pays-Bas et dans une certaine mesure des pays du Nord de l'Europe. Et même si la France s'est toujours montrée très généreuse (à vrai dire sans en être vraiment consciente !), il fallait évidemment s'assurer que l'énorme effort de solidarité n'était pas fourni à fonds perdus et cela dans l'intérêt de tous : pays en difficulté et pays prêteurs. Je tiens à ajouter que cet effort européen de solidarité a été consenti aussi par des pays eux-mêmes en situation difficile, comme l'Espagne : celle-ci s'est engagée dans cette voie pour aider l'Irlande, la Grèce, le Portugal, etc. à proportion de ses ressources (12 %), dans les mêmes conditions que l'Allemagne ou la France ! Et l'on peut dès lors comprendre que ces pays, déjà en difficulté, aient été particulièrement attentifs à la bonne utilisation des ressources offertes aux pays en plus grande difficulté.

Cette solidarité a donc été considérable. S'y ajoutent les liquidités fournies par la Banque centrale européenne au titre de sa politique monétaire. Comme vous le voyez, il y a un énorme écart entre la solidarité effective en Europe et la perception qu'en ont nos concitoyens. Mais bien

entendu, cette solidarité s'est accompagnée d'un haut niveau de responsabilité dans les pays en difficulté, y compris en Grèce. Il faut en être conscient et reconnaître leurs efforts. Sinon ils seraient toujours en crise !

L'UNION EUROPÉENNE EXISTE-T-ELLE VRAIMENT EN DEHORS DE LA ZONE EURO ?

P.L. : Tout ce que vous dites montre qu'il y a une forte cohérence au sein de la zone euro, en quelque sorte renforcée par les épreuves. Mais quid alors des pays qui n'en font pas partie ?

J.-C.T. : Seuls dix-neuf pays sur les 28 (et bientôt 27) États membres de l'UE sont effectivement, aujourd'hui, membres de cette zone.

P.L. : Cela étant, parmi ceux qui « manquent à l'appel », il y en a qui posent vraiment problème, et je pense notamment à la Pologne et à la Hongrie qui violent ouvertement certains des principes fondamentaux constitutifs de l'Union⁴.

J.-C.T. : Vous avez absolument raison, il faut que les Européens préservent leurs valeurs dans l'ensemble de l'Union européenne. Je reste confiant dans ce domaine même si la pression des régimes politiques autoritaires se fait sentir aussi chez nous. Ceci dit, prenons acte du fait que l'Union européenne existe fortement. C'est une réalité ! Pourquoi diable la Grande-Bretagne la quitterait-elle si elle n'existait pas ? Elle existe, de façon forte, par ses institutions, ses directives, le partage de la souveraineté en matière de commerce international,

⁴ Voir dans ce numéro l'article de Denys Simon, p. 23-31

un large partage de la législation et de la jurisprudence, l'adhésion majoritaire aux principes que vous venez de mentionner. Le Parlement européen existe lui aussi, et il joue un rôle important dans la conception et la mise en œuvre de dispositifs législatifs essentiels. C'est bien tout cela qui a conduit la Grande-Bretagne à prendre la décision que l'on sait parce qu'elle estimait que sa souveraineté était trop largement entamée. Et c'est bien aussi la preuve par neuf qu'il y a un exercice commun de la souveraineté au-delà de la monnaie unique et donc une vraie réalité de l'Union.

Par ailleurs, les 27 ont manifesté de façon très claire leur volonté de rester unis, y compris dans la gestion des questions budgétaires, qu'ils fassent ou non partie de la zone euro, en considérant qu'un jour ils pourraient en faire partie. Lorsqu'on a évoqué en 2012 la négociation de ce qu'on a appelé le pacte budgétaire européen (le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) qui précise le pacte de stabilité et de croissance, le Royaume-Uni de David Cameron a estimé que la question ne concernait pas les pays hors zone euro, en pensant être suivi par tous ces pays. Mais seule la République tchèque a alors adopté la même position. Tous les autres États membres ont décidé de participer à ces discussions. Et aujourd'hui la République tchèque elle-même a signé ce nouveau traité.

En fait, la construction européenne est un projet historique d'une extrême ambition, né il y a deux tiers de siècle déjà et qui s'inscrit dans le long terme. Ce projet à mon avis dépasse, et de loin, ses dimensions monétaires, économiques et com-



© EPIZENTRUM

merciales. Il englobe aussi la sécurité et la défense ainsi que des dimensions stratégiques et culturelles. Il est porté par la volonté des Européens de ne plus connaître les guerres civiles du passé et de créer les conditions historico-politiques d'une union étroite permettant d'assurer à la fois la prospérité et la paix. Je dis bien les deux : la paix et la prospérité, la prospérité et la paix.

Nous vivons actuellement à l'échelle planétaire – les traces de la crise majeure de 2007-2008 sont toujours présentes, et cela partout dans le monde – une période difficile mais qui a aussi apporté la preuve de la résilience remarquable du projet européen : il a su résister aux

L'Eurotower, premier siège de la Banque centrale européenne à Francfort-sur-le-Main (Allemagne)

épreuves, contrairement à ce que certains de mes amis américains et anglais ne manquaient pas de prédire, sincèrement convaincus qu'ils étaient que la zone euro se dissoudrait sous la pression de la crise la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. Or c'est exactement le contraire qui s'est produit : nous étions 15 pays dans la zone euro avant la banqueroute de Lehman Brothers ; ces 15 pays – dont la Grèce – y sont restés. Et pour la Grèce tout simplement parce que le peuple grec a voulu demeurer dans la zone euro ; c'est en fin de compte l'opinion publique qui a imposé ce maintien au gouvernement grec alors que celui-ci avait été élu sur la base d'un engagement radicalement différent. Les quinze sont donc toujours là et quatre nouveaux pays sont entrés dans la zone euro en pleine crise, depuis la faillite de Lehman Brothers, de sorte que nous sommes 19 aujourd'hui. Pas mal pour une zone euro promise à la destruction !

P.L. : À votre avis, peut-on penser que ce sera un jour le cas pour les huit qui manquent encore à l'appel ?

J.-C.T. : Seul le Danemark a des dispositifs constitutionnels qui l'autorisent à ne pas rejoindre la monnaie unique. Tous les autres ont adhéré pleinement au traité de Maastricht leur permettant de le faire quand ils satisferont pleinement les critères du traité. Mais entrer dans la monnaie unique n'est pas une petite affaire ! Ce que j'ai dit à tous les pays qui me consultaient à ce sujet lorsque je présidais la Banque centrale européenne est qu'entrer dans la zone euro est une décision qui engage l'avenir d'un pays à très long terme. C'est, en der-

nière analyse, décider de partager une partie de son destin national avec un ensemble d'autres pays, ce qui ne peut se faire que sur la base d'un consensus politique très large au sein du pays candidat, comme cela a été le cas pour tous les pays membres de la zone. On entre dans la zone euro non pas sur la base d'une décision partisane mais sur celle d'un large consensus.

Le fait que la zone euro soit un succès ne manquera évidemment pas d'attirer vers elle d'autres pays membres de l'Union. Nous sommes déjà, dans cette zone, en termes de population, plus nombreux que les États-Unis et le commerce international de la zone euro est plus important que celui des États-Unis. Cela étant, un marché unique avec une monnaie unique de cette ampleur exige une gouvernance d'ensemble, économique, financière et budgétaire de très grande qualité et nous avons encore des progrès à faire à la fois en termes de gestion optimale et en termes de légitimité démocratique des décisions. Il n'y a donc pas lieu nécessairement de se hâter d'en faire croître les dimensions. Mais ma conviction est que ce sera bien, à terme, ce qui se passera. Quant à l'idée que les Européens auraient intérêt à faire éclater l'Union européenne et à quitter l'Euro alors que nous voyons partout dans le monde surgir d'énormes nouveaux marchés uniques avec monnaies uniques (Chine, Inde, Mexique, Brésil, Indonésie, etc.) en sus des États Unis, comment ne pas voir que ce serait une énorme erreur stratégique ?

LE POPULISME EST-IL UNE MENACE SÉRIEUSE POUR L'UNION EUROPÉENNE ET L'EURO ?

P.L. : Néanmoins est-ce que l'apparition relativement récente et massive des mouvements populistes ne risque pas de compromettre l'évolution que manifestement vous appelez, à terme dites-vous, de vos vœux ?

J.-C.T. : Tous les pays avancés sans exception voient apparaître des sensibilités nouvelles nationalistes, protectionnistes et xénophobes, qui expriment la frustration d'un certain nombre de leurs citoyens. C'est comme cela que je m'explique l'élection du Président Trump ou la décision anglaise du Brexit et nous avons aussi en Europe continentale des phénomènes de même nature, quel que soit le niveau de prospérité des pays concernés. Il ne s'agit pas, à mes yeux, d'un problème européen mais bien d'un problème touchant l'ensemble des pays avancés, qui résulte d'abord et sans doute de façon essentielle du fait que les grands pays émergents (Chine, Inde, Mexique, Brésil) concurrencent directement le travail des travailleurs les plus modestes des pays avancés dans la production des biens mais aussi désormais des services. D'où des traumatismes particulièrement difficiles à supporter. Il faut aussi prendre en compte la considérable vitesse d'évolution de la science et des technologies qui provoque une obsolescence des compétences de base de ces mêmes salariés. Interviennent également – même si certains en amplifient délibérément l'importance – l'intensité perçue des phénomènes migratoires et la perte de certaines valeurs traditionnelles.

Nous avons ainsi affaire à un ensemble multidimensionnel de facteurs qui engendrent ces frustrations et le rejet des institutions et partis traditionnels. C'est devenu un problème majeur dans toutes nos démocraties avancées et il faut faire face à ces difficultés réelles (en particulier par l'éducation, la formation continue, l'accompagnement des restructurations nécessaires, la protection sociale et une gestion saine assurant le plein emploi).

Cela étant, je ne crois pas à la thèse essentiellement anglo-américaine selon laquelle le « populisme » serait systématiquement anti-européen. Les mouvements populaires qu'on désigne par ce vocable sont, selon l'Eurobaromètre que j'aime à citer, encore plus enclins à rejeter les institutions nationales que celles de l'Union européenne elle-même. Les peuples qui ont vécu chez eux, sur leur sol, les guerres européennes des XIX^e et XX^e siècles en ont gardé collectivement la mémoire et ce n'est le cas ni outre-Atlantique ni outre-Manche : ces pays ont certes lourdement participé à ces conflits mais pas directement sur leur sol. Cette expérience spécifique et dramatique des Européens continentaux me semble expliquer assez largement qu'au-delà des critiques que certains d'entre eux peuvent formuler vis-à-vis de l'Union, ils ne la rejettent pas car ils y voient la garante de paix et de prospérité. Et cela conforte mon optimisme réaliste sur le destin à long terme de notre continent. ☺

PROPOS RECUEILLIS ET RETRANSCRITS

PAR PHILIPPE LAZAR

PHOTOGRAPHIE DE JEAN-FRANÇOIS LÉVY