



## La Francia e la crisi dell'Euro

a cura di Jean-François Jamet\*

n. 41 – ottobre 2012

**ABSTRACT** -- Quando è stato eletto presidente della Repubblica francese, François Hollande sperava di poter scuotere la strategia europea sulla crisi puntando su un approccio più orientato alla crescita. Il suo "successo" iniziale nell'ottenere delle misure europee a sostegno della crescita è stato tuttavia adombrato dall'approfondimento della crisi stessa. Hollande si trova oggi in una posizione difficile. Infatti se da un lato deve apparire credibile nel ridurre il deficit, dall'altro vuole evitare di mortificare ulteriormente le prospettive di crescita attraverso misure di austerità sempre più dure che potrebbero peraltro inasprire le tensioni sociali. Di certo non può restare immobile, tanto più che il suo governo è stato già criticato per il fatto di risultare troppo lento rispetto alla velocità della crisi. Inoltre Hollande si è sempre mostrato pronto a sostenere l'Italia e la Spagna dato che la Francia potrebbe seguire questi due paesi nella linea di contagio della crisi, ma è consapevole del fatto che la sua credibilità è legata soprattutto alla capacità di mantenere saldo il legame con la Germania. Si tratta dunque di giocare un gioco estremamente complesso sia all'interno del proprio paese che con i partner europei.

Questa Nota intende principalmente indicare quali siano le forze che influenzano il processo decisionale francese in merito alla crisi dell'euro durante la presidenza Hollande. In particolare, il primo paragrafo spiega l'evoluzione della strategia francese verso la crisi a seguito dell'elezione di François Hollande, mentre il secondo paragrafo si sofferma sull'attuale dibattito interno. Infine il terzo paragrafo identifica le principali minacce all'economia francese.

### Introduzione

#### 1. *Hollande e la crisi dell'euro*

##### 1.1 I nuovi "decisori" francesi nella crisi dell'Eurozona

Sin dall'inizio della crisi dell'Eurozona nel 2010, il numero di persone che sono state coinvolte nel processo decisionale francese è stato estremamente limitato. Ciò è principalmente dovuto al fatto che tali questioni sono gestite direttamente al livello più alto (dal presidente e dal ministro delle Finanze) dato il carattere di urgenza che esse assumono e la necessità di condurre negoziati serrati con gli altri stati membri (e in primo luogo con la Germania).

Dopo la vittoria di Hollande, le posizioni chiave di fatto non sono state modificate, anche se ovviamente vengono occupate da persone diverse. Di seguito sono elencate tali posizioni chiave in merito alla gestione della crisi dell'euro:

\* Jean-François Jamet è docente di politica Economica dell'Unione europea presso Sciences Po, Parigi.

- Il presidente (François Hollande) assume il ruolo più importante e prende le decisioni finali. A tal fine esso è supportato dal suo conseiller Europe (Philippe L glise-Costa) e dal vice segretario generale dell'Eliseo (Emmanuel Macron). Si sono rincorse voci in merito a tensioni tra Macron e L glise-Costa riguardo alla leadership all'interno del Gabinetto del presidente per la gestione della crisi;

- Il primo ministro (Jean-Marc Ayrault) assume un ruolo decisamente meno importante rispetto a quello del presidente sulle questioni europee; va tuttavia ricordato che esso   un ex insegnante di tedesco e, di conseguenza, ci si potrebbe attendere da lui un ruolo di "facilitatore" nei rapporti con la Germania.   stato proprio lui infatti che durante l'estate ha dovuto spiegare che gli eurobond potrebbero dover attendere anche molti anni e che la maggioranza di sinistra avrebbe comunque dovuto ratificare il "Fiscal Pact". Il suo consigliere sulle questioni europee   Odile Renaud-Basso, ovvero il suo vice capo di gabinetto. Infine a lui fa sostanzialmente capo il Secrétariat Général des Affaires européennes (che   adesso gestito da Serge Guillon), che ha lo scopo di trovare una posizione comune tra i vari ministeri in merito alle questioni europee;

- Il ministro dell'Economia e delle Finanze (Pierre Moscovici) svolge un ruolo centrale nel preparare gli incontri dell'Ecofin a Bruxelles e si interfaccia con il suo omologo tedesco, Wolfgang Scha ble. Sotto di lui, Ramon Fernandez (direttore del Tesoro) svolge un ruolo fondamentale nel permettere il raccordo tra gli esperti/tecnici del suo ministero e la pi  ampia strategia politica del Governo. Le "facce nuove" di questi esperti non sono in realt  veramente nuove, dato che molti di loro ricoprivano gi  incarichi di primo piano durante la presidenza di Sarkozy: Philippe L glise-Costa era il vice rappresentante permanente a Bruxelles, Odile Renaud-Basso era il vice capo Gabinetto di Herman Van Rompuy e Ramon Fernandez ricopriva proprio la stessa posizione.

Le altre persone che intervengono nella gestione della crisi e nella definizione della posizione francese a livello europeo sono:

- Il ministro degli Affari Esteri (Laurent Fabius, che ha peraltro pi  volte sostenuto posizioni contrarie ad un ulteriore approfondimento dell'integrazione europea) e il ministro degli Affari Europei (Bernard Cazeneuve) contribuiscono in maniera significativa, rispettivamente, ai rapporti bilaterali e alla preparazione dei negoziati europei.

- Nell'Assemblea Nazionale francese, la Commissione per gli affari europei (presieduta dalla verde Danielle Auroi) e la Commissione affari esteri (presieduta da Elizabeth Guigou) svolgono un ruolo di controllo e monitoraggio delle politiche europee del Governo.

## 1.2 I temi della campagna presidenziale

Durante la campagna presidenziale, François Hollande aveva fortemente criticato la leadership "Merkozy che secondo lui era troppo concentrata sulle misure di "austerit " e non aveva una vera legittimit  di leadership (data comunque l'esigenza di dover coinvolgere altri stati membri e di rispettare il metodo comunitario). Hollande aveva pi  volte ribadito che il "Fiscal Pact" non rappresentava la soluzione ai problemi dell'Europa e aveva proposto di lanciare una nuova iniziativa incentrata sulla crescita a livello europeo. Tale nuova strategia di crescita si sarebbe dovuta basare su: (i) adozione degli eurobond, (ii) un maggior coinvolgimento della Banca Europea per gli Investimenti (Bei), (iii) una tassa sulle transazioni finanziarie per rinforzare il bilancio dell'Unione europea e sostenere nuove politiche industriali (iv), un'armonizzazione fiscale e sociale, (v) e un nuovo "impeto democratico". In sintesi aveva parlato di un "f d ralisme de projets".

## 1.3 Dal conflitto al compromesso con Angela Merkel

Durante la campagna presidenziale, François Hollande aveva annunciato la sua intenzione di rinegoziare il "Fiscal Pact" e di proporre invece un "Growth Pact". Dopo le elezioni tuttavia si   trovato costretto ad accettare un compromesso. La Germania aveva infatti chiarito che non ci sarebbe stato alcun "Growth Pact" se la Francia non avesse accettato il "Fiscal Pact". Al Consiglio di giugno, Hollande – insieme a Monti e Rajoy – aveva ottenuto alcune misure orientate alla crescita (per un totale di 120 miliardi di eu-ro, ovvero l'1% circa del Pil europeo) che includevano un incremento della capacit  di prestito della Bei (60 miliardi di euro), l'avvio di una prima sperimentazione di "project bonds" (ovvero l'emissione di titoli per circa 5 miliardi di euro finalizzati al finanziamento di progetti infrastrutturali), oltre che l'erogazione di fondi strutturali non ancora utilizzati per circa 55 miliardi di euro. Aveva anche ottenuto che misure specifiche, miranti a fornire possibili risposte alla crisi bancaria (come ad esempio un fondo di assicurazione dei depositi nell'ambito dell'"unione bancaria", il fondo di ricapitalizzazione e la supervisione comune a livello europeo) e alla crisi fiscale (l'"unione fiscale" comprendente una pi 

agevole attivazione dello European Financial Stability Facility (Efsf) e dello European Stability Mechanism (Esm), oltre che una riflessione, seppur a lungo termine, sugli eurobond), fossero ulteriormente analizzate nell'ambito del rapporto del "Group of 4" atteso per dicembre 2012 (con un rapporto preliminare previsto già per il Consiglio di ottobre).

In cambio, Hollande aveva dovuto accettare che la Francia avviasse il processo di ratifica del "Fiscal Pact" senza apportare alcuna modifica. Ciò ha dato l'impressione che François Hollande stia in realtà tornando a dare priorità all'asse franco-tedesco, che aveva caratterizzato il periodo del "Merkozy".

Rimane comunque un dibattito aperto tra la Germania e la Francia in merito, soprattutto, agli eurobond e all'unione politica. La Germania afferma che l'unione politica rappresenta una precondizione per garantire l'impegno degli stati a rispettare le regole oltre che una questione di legittimità democratica; solo dopo sarebbe possibile ipotizzare una mutualizzazione del debito. Hollande sostiene invece che l'unione politica non risulta essere per i cittadini logica e accettabile senza la solidarietà, di cui si ha estremamente bisogno da subito.

Con specifico riferimento agli eurobond, la Francia tiene aperte tutte le opzioni (come gli "eurobills" o il "redemption fund"). Thomas Philippon, che ha presentato la proposta sugli "eurobills" sta adesso lavorando nel Gabinetto di Pierre Moscovici. Tuttavia la Francia considera il "redemption fund" la soluzione più accettabile per la Germania sia per motivi politici sia per il fatto che si tratta di una proposta presentata inizialmente in Germania.

Per affrontare tali questioni, Pierre Moscovici e Wolfgang Schäuble hanno creato un tavolo di lavoro bilaterale sulla crisi del debito dell'Eurozona, che si occuperà nello specifico non solo di questioni tecniche come l'implementazione delle decisioni sulla Grecia e la Spagna, ma anche di questioni più ampie come la supervisione bancaria, l'unione bancaria e l'integrazione europea.

È interessante notare, che la Francia non è ancora membro formale del gruppo creato da Guido Westerwelle, il ministro degli Esteri tedesco, sul futuro dell'Europa. Tuttavia, la Francia potrebbe associarsi al gruppo in seguito.

## **2. L'evoluzione del dibattito politico in Francia**

### **2.1 Un panorama politico complesso**

Negli ultimi decenni, l'Europa è sempre stata oggetto di aspri dibattiti in Francia, anche all'interno degli stessi schieramenti politici. Due sono stati i momenti principali che hanno creato le divisioni che ancora oggi caratterizzano il dibattito politico francese. Il primo "trauma" è stato rappresentato dal referendum di Maastricht del 1992 quando i sì hanno vinto di misura. Molti cittadini, intellettuali e politici erano convinti che l'euro sarebbe stato un errore o perché l'abbandono del franco avrebbe ridotto la sovranità francese (portando all'adozione di politiche di stampo eccessivamente "tedesco"), o perché si riteneva che l'Eurozona sarebbe stata eccessivamente eterogenea e che la politica monetaria comune non avrebbe avuto alcun senso dato che avrebbe potuto confliggere con le esigenze del ciclo economico nazionale. Alcuni partiti sono "strutturalmente" contrari all'integrazione europea. Questo è il caso del partito di estrema destra Front National (guidato da Marine Le Pen) così come Debout la République (guidato da Nicolas Dupont-Aignan), che predica la rinazionalizzazione delle politiche precedentemente devolute all'Unione europea e l'abbandono dell'euro. Questo è anche il caso del Front de Gauche (guidato da Jean-Paul Mélenchon), un partito che riunisce ex socialisti e comunisti, che ha contribuito all'elezione di François Hollande senza però smettere di criticare i suoi piani, soprattutto quelli riguardanti le questioni europee. In generale, questi partiti ritengono che l'Europa stia imponendo un'"austerità" eccessiva alla Francia che, di conseguenza, dovrebbe rigettare il "Fiscal Pact" e abbandonare l'Eurozona.

### **2.2 Il dibattito sull'"austerità"**

Al momento, il dibattito sulle questioni europee in Francia è incentrato soprattutto sulla ratifica del "Fiscal Pact". Se da un lato l'Union pour un mouvement populaire (Ump) continua a supportare il "Fiscal Pact" dato che era stato firmato da Nicolas Sarkozy, il Partito Socialista appare diviso. Nel prossimo congresso socialista, Benoit Hamon (attualmente ministro per l'Economia Sociale) sosterrà una mozione apertamente contraria alla ratifica del "Fiscal Pact". I sostenitori di questa mozione ritengono che il "Fiscal Pact" imporrebbe un'austerità eccessiva alla Francia, mentre il ricorso alla spesa pubblica non dovrebbe essere ulteriormente limitato in quanto esso potrebbe contribuire a rilanciare la crescita.

Più in generale, Hollande e il Partito Socialista non si trovano a proprio agio con la ratifica del "Fiscal Pact". Hollande è stato rassicurato dal fatto che esso non richiederà alcuna modifica della Costituzione (come spiegato dalla Corte costituzionale francese nella sua sentenza di agosto). Ciò implica che la maggioranza richiesta per la ratifica del "Fiscal Pact" è più bassa e, di conseguenza, non sono necessari i voti dell'Ump. Comunque, Hollande ha posticipato il voto a ottobre, attendendo così anche il responso della Corte costituzionale tedesca sull'Esm. Fino ad allora è facile attendersi che i partiti di estrema destra e di estrema sinistra, così come l'ala più a sinistra del Partito Socialista, continueranno a scagliarsi contro il "Fiscal Pact" e a criticare aspramente Holland per il fatto che non tenga un referendum sulla questione.

Sempre sul tema dell'"austerità" vale la pena sottolineare che François Hollande è stato intervistato domenica 9 settembre sul principale canale televisivo francese. La sua intervista è stata seguita da circa 10 milioni di persone, a testimonianza delle grandi attese che il suo annuncio aveva suscitato. Si è trattato senza dubbio di un risultato mediatico di grande rilievo soprattutto se si considerano le ampie critiche mosse dalla stampa francese (peraltro confermate da recenti sondaggi i quali indicano che la maggioranza degli intervistati esprime insoddisfazione sui primi passi della Presidenza Hollande) in merito alla sua 'inazione' di fronte all'inasprimento della crisi. L'intervento di Hollande è stato quindi principalmente indirizzato al pubblico francese, al punto che le questioni europee ed internazionali non sono state in pratica toccate nel corso della sua intervista. Nello specifico, Hollande ha annunciato che avrebbe accelerato la velocità delle riforme in atto con l'obiettivo di fermare entro un anno l'aumento della disoccupazione. Tali riforme investono il mercato del lavoro (secondo un modello di 'flexsecurity') e le spese per il 'welfare' (con l'implicito obiettivo di ridurre i costi del lavoro). Riguardo ai conti pubblici, Hollande ha detto di aspettarsi una crescita ancora più ridotta per il 2013 (0.8%), con la conseguenza che ulteriori sacrifici dovranno essere compiuti, ovvero 10 miliardi di tagli alla spesa pubblica e un aumento della pressione fiscale per 20 miliardi di euro (soprattutto sui cittadini con alti redditi – anche da capitali – e sulle imprese di grandi dimensioni). L'obiettivo finale, come promesso durante la campagna presidenziale, è quello di riportare il rapporto deficit/Pil al 3% nel 2013.

Il tema dell'"austerità" è invece relativamente meno dibattuto dagli esperti francesi i quali hanno piena consapevolezza del fatto che il "Fiscal Pact" non impone l'austerità "di per sé" in quanto si basa sul concetto di deficit strutturale (che in effetti esclude dal deficit l'impatto derivante dal ciclo economico sulle finanze pubbliche). Tuttavia gli esperti trovano difficile spiegare questo "tecnicismo" all'opinione pubblica che invece sembra molto più colpita dal più semplice slogan «Europa = austerità». Gli euroscettici hanno dunque gioco facile nel diffondere il timore che la Troika potrebbe ben presto imporre alla Francia quanto sta già imponendo alla Grecia.

### 2.3 Il dibattito sull'euro e sul federalismo

Il dibattito sull'euro non solleva lo stesso aspro dibattito nell'opinione pubblica francese. Sebbene in passato i cittadini si siano detti insoddisfatti in merito all'aumento dei prezzi conseguente all'introduzione dell'euro, essi sembrano ritenere oggi che l'eventuale abbandono dell'euro rischierebbe di portare con sé almeno tanti svantaggi di quanti non siano i vantaggi. Come evidenziato sopra, comunque, sia i partiti di estrema sinistra sia quelli di estrema destra sostengono l'abbandono dell'euro.

Riguardo invece allo specifico punto di vista degli esperti, molti di quelli che nel 1992 ritenevano che l'euro fosse una cattiva idea, stanno recuperando le loro vecchie posizioni, al pari di alcuni economisti americani (come ad esempio Paul Krugman) i cui editoriali sono spesso ripresi dalla stampa francese. Un recente esempio in tal senso è rappresentato da Jacques Sapir, un economista di sinistra, che ha spiegato a «Le Monde» che è «urgente che l'Eurozona si dissolva». Sapir sostiene che il principale problema di alcuni stati membri è l'eccessivo costo del lavoro; di conseguenza una rapida svalutazione della moneta (di diversa magnitudo a seconda del paese considerato) sarebbe auspicabile, con la conseguenza quindi che l'Eurozona dovrebbe dissolversi per permettere l'utilizzo di queste misure. Del tutto opposta è invece la visione di altri esperti e think-tanks (Notre Europe, Bruegel, Fondation Robert Schuman, EuropaNova) che riconoscono la profondità della crisi ma raccomandano al riguardo una maggiore integrazione fiscale, bancaria e politica in modo tale da trarre beneficio dalla maggiore solidarietà, ma avviando al contempo le necessarie riforme strutturali. Essi temono comunque che gli stati membri non riescano a trovare un compromesso a livello europeo (con la Francia riluttante sul tema dell'unione politica e la Germania contraria agli eurobond e alle implicazioni fiscali dell'unione bancaria).

In generale, sembra che il dibattito si stia radicalizzando in Francia via via che la crisi diventa sempre più profonda: se infatti i sostenitori dell'uscita dall'euro e quelli che sostengono un salto in avanti in senso federale continuano a fronteggiarsi sui media, è sempre più evidente che attenersi allo status quo non risulta comunque più possibile. Questo non potrà che creare ulteriori pressioni sul governo francese. Rimane invece del tutto aperta la questione se questa integrazione dovrà ricomprendere tutte le dimensioni (includendo quindi anche l'integrazione politica e gli eurobond) e tutti i paesi membri (la posizione francese sulla Grecia al momento sembra non del tutto chiara in attesa del prossimo rapporto da parte della Troika).

### **3. Le minacce all'economia francese**

#### **3.1 Il quadro macroeconomico**

Hollande non si aspettava che la situazione economica sarebbe tanto peggiorata anche in Francia. Un aumento della disoccupazione era scontato e atteso (il tasso di disoccupazione ha adesso raggiunto il 9,7% e dovrebbe aumentare anche nei prossimi mesi). Dopo una sostanziale stagnazione nel 2012, il Pil non dovrebbe crescere di molto nel 2013 (+0,8% secondo il Fondo Monetario Internazionale). Ciò significa che il Governo dovrà trovare nuove entrate fiscali o procedere a dei tagli di spesa per raggiungere l'obiettivo di deficit (3% nel 2013, dopo il previsto 4,5% nel 2012). Tuttavia queste misure di "austerità" potrebbero ulteriormente minare il potenziale di crescita francese, rendendo quindi ancora più difficile il raggiungimento degli obiettivi di deficit. Con un rapporto debito su Pil ormai vicino al 90%, per Hollande si prospettano delle decisioni molto dure da prendere.

#### **3.2 Il rischio bancario**

I paesi dell'Eurozona al momento maggiormente esposti alla crisi si sono dovuti confrontare con i rischi legati al circolo vizioso tra la crisi del debito sovrano e la crisi bancaria. Il timore è che questo si avveri presto anche in Francia il cui sistema bancario risulta molto esposto ai rischi derivanti dai titoli pubblici di altri paesi europei, a iniziare dall'Italia nei confronti della quale le 4 maggiori banche francesi detengono titoli pubblici per un valore complessivo pari a circa 33 miliardi di euro. Altri timori riguardano anche i debiti delle famiglie e delle imprese. Il governo francese ha recentemente annunciato che dovrà probabilmente salvare il Credit Immobilier de France data la difficoltà di quest'ultimo a provvedere al proprio rifinanziamento dopo il recente "downgrading" del suo rating.

#### **3.3 La competitività**

La Francia si è caratterizzata per anni per l'aspro dibattito interno in merito alla competitività della sua economia. Il tema della "deindustrializzazione" ha infatti assunto un ruolo centrale nel dibattito politico: la quota del settore industriale è crollata di oltre il 5% negli ultimi 10 anni. La crisi economica ha reso questo trend ancora più evidente, al punto che ormai il settore industriale contribuisce solo al 12,6% del Pil francese e al 13% della disoccupazione. Sia gli esperti che i politici risultano in disaccordo tra di loro in merito al fatto che questo fenomeno abbia contribuito o meno al crescente costo del lavoro e ad altri fattori (per esempio il basso numero di imprese di medie dimensioni con un'adeguata propensione all'esportazione). In termini più precisi, mentre l'andamento delle retribuzioni sembra essere stato in linea con l'andamento della produttività dell'intera economia francese, il settore manifatturiero sembra invece essersi discostato. Il costo per unità di lavoro (ovvero il rapporto tra la remunerazione del lavoratore e la produttività) è aumentato del 19,4% nell'industria manifatturiera francese nel periodo 2000-2010. Al contrario in Germania, dove la quota di Pil del settore manifatturiero è rimasta costante nello stesso periodo, si è registrata una riduzione del 3,7%.

Questo dibattito sta avendo importanti ripercussioni anche in merito alla riforma del sistema fiscale. Se infatti da un lato Hollande ha già escluso un aumento dell'Iva (che pensa possa avere un impatto negativo sui meno abbienti), il suo governo sta valutando l'aumento della Csg (Contribution sociale généralisée – gli oneri sociali pagati dai lavoratori) che potrebbe lasciare dunque spazio a una riduzione degli oneri a carico dei datori di lavoro. Infine vale la pena sottolineare che Hollande chiederà probabilmente a Jean-Louis Beffa (già Ceo di Saint-Gobain) e a Gerhard Cromme (attuale presidente del "Supervisory Board" della Siemens AG) di guidare una missione franco-tedesca sulla competitività e la cooperazione industriale.

## Conclusioni

Con l'aggravarsi della crisi economica, François Hollande dovrà prendere decisioni molto dure che con ogni probabilità risulteranno impopolari. Da qualche tempo sembra infatti preparare l'opinione pubblica insistendo ripetutamente sulla gravità della crisi. Inoltre, dopo aver inizialmente puntato ad un cambio di stile nella governance e di priorità in campo economico rispetto all'era "Merkozy", sembra adesso voler tornare verso una stretta collaborazione con la Germania. Ciò potrebbe generare l'impressione che la situazione sia tornata esattamente dove si trovava prima dell'elezione di Hollande. In ogni caso, le prospettive sempre più negative per l'economia francese e quella europea più in generale impongono cambiamenti radicali rispetto al passato. Proprio di ciò si sta occupando il gruppo guidato da Herman Van Rompuy e il gruppo franco-tedesco guidato da Moscovici e da Schäuble. Hollande sa quali sono le opzioni disponibili e ha già indicato le proprie preferenze (sebbene permangano con l'ombra sul versante più propriamente politico). Ma sa anche che sono necessari continui sforzi per convincere sia i propri cittadini che i partner europei, senza peraltro alcuna assicurazione di successo data l'incertezza dell'attuale contesto politico ed economico.

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura di:*

### **Camera dei deputati**

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>