

12 OCTOBRE 2015

Comment améliorer le fonctionnement de la zone euro ?

Les crises ont mis en évidence les lacunes et les dysfonctionnements de la zone euro, d'où ces interrogations : la zone euro est-elle perfectible, est-elle vraiment irréversible comme ses fondateurs l'ont voulue ?



Premier constat : la zone euro s'inscrit dans une architecture complexe



Jacques Blot
Conseiller de
Convictions AM

Que disent les traités ? Le traité sur l'Union européenne (TUE) dit simplement : « l'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro. » (art. 3-4). La zone euro n'a donc pas d'existence autonome, elle est imbriquée dans la construction européenne.

L'article 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE) cite au nombre des domaines où l'Union dispose d'une compétence exclusive « la politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro », mais pas le domaine économique.

Il en résulte sur le plan institutionnel une construction asymétrique. D'un côté un système fédéral pour la politique monétaire : monnaie et système de change

uniques, politique monétaire unique conduite par une institution fédérale, l'Eurosystème. Tous les membres de l'Union ont vocation à y entrer à la condition de remplir des conditions sur le plan économique, financier et budgétaire (les critères de convergence).

Sur le plan économique, la compétence principale reste celle des Etats. L'art. 119 du TFUE prescrit toutefois une « étroite coordination des politiques économiques », notamment sur le plan budgétaire. Celle-ci s'inscrit désormais dans le cadre du récent Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) ou Pacte budgétaire, entré en vigueur le 01-01-2013, mais que trois Etats n'ont pas signé (Grande-Bretagne, Suède et République Tchèque).

La zone euro apparaît donc comme une zone monétaire incomplète par rapport à un modèle optimal.



Deuxième constat : tous les Etats membres de l'Union ne sont pas dans la zone euro

Les uns parce qu'ils ont obtenu une dérogation permanente (Royaume-Uni, Danemark) ou en raison d'un non référendaire (Suède). D'autres parce qu'ils ne remplissent pas encore les conditions d'entrée. Leur nombre a grandi avec les élargissements successifs, faisant apparaître des difficultés accrues de convergence qui ne pourront qu'augmenter si l'on va vers une Union à 35 ou plus.

Le cas grec, qui risque de se renouveler, amène à poser des questions de fond : la crise tient-elle d'abord au fait qu'il s'agissait d'un Etat non intégrable, incapable de respecter des règles communes ou doit-on chercher son origine dans des malfaçons de la zone euro ? Dès lors faut-il durcir les conditions d'entrée, renforcer les procédures internes de convergence, mettre en place des mécanismes de transferts financiers ?

En tout état de cause une évidence s'impose : celle pour longtemps de l'impossible coïncidence entre une Union économique et monétaire regroupant l'ensemble des membres de l'Union et une zone euro forcément plus étroite, alors que Jacques Delors avait déjà averti qu'on ne pourrait vivre durablement avec un marché unique sans monnaie unique concernant l'ensemble des membres de l'Union.

Les Etats euro ont compris, et plus encore avec les crises, la nécessité d'organiser de manière informelle leurs propres mécanismes de travail et de gouvernance. Ils ont créé l'Eurogroupe et les Sommets Euro. L'Eurogroupe ne sera formellement reconnu que dans le Traité de Lisbonne (art. 137 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne / Protocole sur l'Eurogroupe). Toutefois ce début d'autonomie des 19 est fortement ancré dans le système communautaire à 28. D'où :

- L'Eurogroupe prépare les décisions, mais celles-ci

sont formellement adoptées par l'ECOFIN (avec le seul vote des Etats euro).

- La Commission conserve son rôle de proposition et de contrôle.
- La Cour de justice de l'Union est compétente.
- Les Etats euro doivent veiller à ce que les orientations économiques qu'ils décident soient compatibles avec celles adoptées pour l'ensemble de l'Union, c'est-à-dire de fait un droit de regard des non-membres, en particulier de la Grande-Bretagne.
- L'entrée d'un nouveau membre dans la zone suppose l'accord des 28.
- Tout changement impliquant une modification substantielle des Traités suppose l'accord de tous, et donc des non-participants à la zone.

Tout ceci conduit à un système lourd, complexe, opaque où se multiplient les risques de blocage.



Troisième constat : la gestion de la monnaie unique a été fondée sur le modèle allemand

Indépendance complète de la Banque centrale dont le mandat est strictement limité avec en priorité la stabilité de la monnaie ; pas d'Union de transferts et interdiction de financer un autre Etat (clause de non-renflouement de l'art. 125 du Traité de Maastricht) ; un budget fédéral limité (un peu plus de 1 % du budget de l'Union). La cohérence de la zone doit être assurée avant l'entrée par le respect de critères de convergence, à l'intérieur par le respect de règles communes et le principe d'endogénéité : l'intégration nourrit l'intégration, la monnaie unique crée une dynamique vertueuse.

Dans les faits, la zone euro n'a pas favorisé la convergence, alors qu'au contraire s'accroissait la divergence entre le nord et le sud. C'est ainsi que, dans les années qui ont précédé la crise, les salaires ont augmenté beaucoup plus vite dans le sud (en Grèce + 37 % par rapport à l'Allemagne). Dans la conception allemande, cette divergence est due au non-respect des règles, à l'absence de réformes et au laxisme des politiques, avec un remède : suivre l'exemple allemand. Mais on sait désormais qu'une

zone monétaire peut aussi créer des dynamiques de divergence (spécialisation, différence de réaction aux chocs externes). Dès lors un bon fonctionnement implique qu'à côté du respect des règles soient mis en place des mécanismes de solidarité comme il en existe dans les Etats fédéraux.

Benoît Cœuré a bien résumé le problème de fond de la zone euro : elle souffre d'une incohérence entre trois règles : non-monetisation des dettes, non-renflouement, non-défaut.

Certes, sous les contraintes de la crise les Etats euro ont créé de nouveaux moyens d'intervention (FESF/MES) et la BCE s'est affranchie des dogmes allemands en adoptant des politiques non-conventionnelles. Certes, la Cour de justice de l'Union a admis qu'un Etat membre pouvait recevoir un prêt d'un autre membre, à la condition qu'il soit remboursé avec un taux d'intérêt approprié. Mais il y a aujourd'hui consensus pour admettre que, en dépit des progrès accomplis, la zone euro montre trop de fragilités pour que sa pérennité soit vraiment assurée.



Quatrième constat : les décisions prises par les Etats euro ne s'inscrivent pas dans un processus démocratique

La Cour constitutionnelle allemande s'appuie d'ailleurs sur cette lacune pour exiger un contrôle renforcé du Bundestag dès lors qu'un financement s'avère nécessaire. A un moment où les partis populistes progressent un peu partout en Europe, un pan important de la construction européenne ne peut longtemps s'affranchir d'un contrôle

démocratique.

Compte tenu de tous ces problèmes, il existe donc un risque de désintégration si des progrès ne sont pas réalisés. L'idéal pour aller vers une zone monétaire optimale, certains en font la proposition, serait une refondation

à partir de la zone euro conduisant à un ensemble fédéral homogène. Comme les conditions d'une telle mutation ne paraissent pas réunies, demeure la voie d'une amélioration du système actuel. Elle implique de choisir entre l'option d'une autonomie plus grande de la zone euro sanctionnée par un traité spécifique, et celle de continuer dans le cadre des Traités actuels en s'appuyant sur la formule des coopérations renforcées

et en les amendant pour permettre éventuellement de nouveaux transferts de souveraineté.

Dans le débat actuel la majorité des propositions va dans ce dernier sens, qu'elles proviennent des Présidents des cinq Institutions européennes dans leur rapport commun, de membres de la Commission, de dirigeants de la BCE ou de responsables politiques, notamment allemands et français.



Quels changements sont proposés ?

1. Achever l'Union monétaire

Si la modification du statut de la BCE pour l'aligner sur le modèle américain demeure un tabou pour les Allemands, un élargissement pragmatique de ses interventions reste possible, protégé par l'interprétation flexible que font des Traités la Cour de Justice européenne.

Le rapport des cinq Présidents propose de compléter l'Union bancaire en mettant en place, après la surveillance bancaire unique et le système unique de résolution des défaillances bancaires, un système européen de garantie des dépôts comportant un mécanisme de réassurance, mais qui se heurtera aux réticences de Berlin, hostile à la mutualisation des risques.

La Commission pour sa part a exposé dans un Livre vert le projet d'une Union des marchés de capitaux qui vise à améliorer l'allocation de capital et le partage des risques, à élargir l'accès aux marchés, notamment pour les PME et pour des projets d'infrastructures, ainsi qu'à favoriser la convergence des législations (faillite des entreprises, convergence des taux d'imposition).

2. Renforcer la convergence économique

Pour se rapprocher d'une zone optimale, il faut développer le volet économique avec notamment pour objectif de limiter les asymétries afin d'éviter des réponses trop différentes aux chocs extérieurs.

Le rapport des cinq Présidents préconise de fonder l'Union économique sur quatre piliers.

- 1) Un système d'autorités nationales de la compétitivité comme il en existe en Belgique et aux Pays-Bas.
- 2) Une coordination plus étroite des politiques économiques dans le cadre d'un semestre européen rénové.
- 3) Une procédure renforcée concernant les déséquilibres économiques.
- 4) Une attention accrue aux performances dans le domaine social et de l'emploi.

Conforme à l'approche allemande, la formule d'**Arrangements contractuels pour les réformes**

est discutée depuis 2012. Il s'agirait de s'assurer que tous les membres font des réformes structurelles et se préparent à absorber les chocs. Ce système confirmerait la responsabilité première des Etats, même si des aides financières européennes ne seraient pas exclues.

Le rapport des cinq n'évoque pas la question des dettes souveraines. Mais il existe, au-delà du problème grec, des propositions pour établir des capacités d'emprunt communes, pouvant être limitées par un seuil ou destinées à des domaines particuliers. Wolfgang Schäuble, pour sa part, préconise l'adoption de règles plus strictes et des sanctions automatiques à l'encontre des contrevenants. Dans la pratique une discipline plus stricte et plus rigide pourrait conduire à réduire le nombre des Etats membres, d'où l'évocation d'un possible Grexit qui sous-entend la fin du principe de l'irréversibilité de l'appartenance à la zone euro.

Il est clair que toute réforme impliquant des mécanismes de solidarité se heurtera à la réticence allemande. Il est donc illusoire de penser que pourraient être modifiées dans les traités les règles qui interdisent d'aller vers une Union de transferts. Pour Angela Merkel, une plus large solidarité ne pourra intervenir que lorsque la convergence sera devenue effective.

En revanche l'orientation sera probablement maintenant, comme le propose les cinq Présidents, de doter la zone de mécanismes contraignants, imposant des normes de haut niveau.

3. Progresser vers une Union budgétaire

Le clivage entre tenants et adversaires d'une solidarité renforcée se retrouve dès qu'est évoquée la possibilité d'un budget propre de la zone euro. Si François Hollande s'en est fait l'avocat en le destinant aux investissements pour la transition énergétique et écologique, le numérique, les infrastructures, la formation et l'emploi des jeunes, le Groupe des Sages qui conseille le gouvernement allemand s'y est opposé en expliquant que les énormes différences de priorités économiques entraîneraient inévitablement d'énormes tensions sur l'utilisation d'un budget commun et des risques d'instabilité. Les Sages allemands proposent donc de s'en tenir à un

contrôle plus poussé de la gestion des deniers publics. Toutefois Angela Merkel n'a pas exclu la possibilité d'un « petit budget destiné à aider les pays à améliorer leur compétitivité ». On est loin de la proposition faite par Emmanuel Macron de mettre en place entre membres des mécanismes de transferts financiers.

Pour les cinq Présidents la responsabilité budgétaire doit rester nationale. Ils proposent que soit créés dans un premier temps un **Comité budgétaire consultatif** participant à l'évaluation des politiques budgétaires nationales et dans un deuxième temps un **Mécanisme de stabilisation macroéconomique**, permettant d'absorber les chocs et s'appuyant sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

4. Améliorer la Gouvernance

Ira-t-on, comme l'envisage François Hollande, vers un « Gouvernement économique qui s'inscrirait dans un premier temps dans le cadre des traités actuels » ? Les Sages allemands s'y sont déclarés opposés.

Les cinq Présidents proposent de renforcer le rôle de l'Eurogroupe, dont la présidence serait à plein temps et les moyens renforcés.

Faisant écho à la remarque de Jacques Delors - aux Etats-Unis il y a une Banque centrale et un Trésor, en Europe il y a une banque centrale, mais pas de Trésor, plusieurs propositions veulent combler cette lacune. C'est ainsi que Benoît Cœuré propose de s'appuyer sur le MES qui pourrait « servir de fondation à un Trésor de la zone euro placé sous l'égide des Traités européens et sous le contrôle du Parlement. »

Renforcer l'efficacité des interventions est une préoccupation partagée, d'où la nécessité de généraliser les votes à la majorité qualifiée.

5. Assurer un contrôle politique

Pendant les derniers développements de la crise grecque les nouveaux dirigeants ont mis en avant leur légitimité démocratique nationale pour s'opposer à un processus de décision européen décrit comme technocratique et autoritaire, sans légitimation démocratique.

Depuis plusieurs années déjà les Allemands, notamment Wolfgang Schäuble, jugeaient « envisageable », en raison des réserves que suscitaient en Allemagne même l'absence de contrôle parlementaire sur les décisions de l'Eurogroupe ou des Sommets euro, la création d'une Assemblée composée des eurodéputés issus des seuls pays concernés. Plus récemment François Hollande a repris l'idée. Il reste à trouver un accord sur les modalités sous-système du Parlement européen ou Assemblée spécifique, associant ou non les Parlements nationaux. Les cinq Présidents n'ont pas pris parti, se limitant à préconiser de renforcer la participation et le contrôle parlementaires.

La crise a-t-elle vraiment convaincu les dirigeants européens de réformer en profondeur la zone euro ou bien en restera-t-on à la politique des petits pas avec un arsenal de règles et une solidarité minimale. Une chose est sûre : il ne se passera rien d'important avant les élections françaises et allemandes. Le rapport des cinq présidents prévoit trois phases pour la mise en œuvre de ses propositions :

- 1) 2005-2007 : une phase qualifiée modestement d'« approfondissement de la pratique », n'impliquant aucune modification des traités. Il s'agira de stimuler la compétitivité et la convergence structurelle, d'assurer des politiques budgétaires responsables et de compléter l'Union financière.
- 2) De 2007 à 2025, une phase conduisant à l'achèvement de l'UEM. Seraient alors institués des mécanismes contraignants de convergence et créé un Trésor de la zone euro. La conclusion d'un nouveau Traité serait sans doute nécessaire.
- 3) Une phase finale avec les dernières adhésions.

La zone euro résistera-t-elle d'ici là à deux risques majeurs : la désintégration interne par manque de solidarité ou de soutien démocratique, la survenance de puissants chocs externes menaçant définitivement sa cohésion ? Le moteur franco-allemand fonctionnera-t-il avec suffisamment de force et de cohésion ? Devant ces risques, le rôle d'une avant-garde telle que la préconise François Hollande ne peut se limiter à avancer des idées, ce doit être d'incarner une volonté politique forte et de susciter un large soutien démocratique.

Jacques Blot*

* Conseiller en géopolitique de Convictions AM, **Jacques Blot**, ancien élève de l'ENA a occupé les fonctions de Secrétaire-Général Adjoint de la Défense Nationale, Directeur-Adjoint du cabinet du Ministre des Affaires Etrangères, Conseiller Technique à la présidence de la République, Directeur d'Europe, Représentant Permanent de la France à l'OTAN, Directeur Général des Affaires Politiques, Ambassadeur de France en Italie.