TRIBUNE ► 22 JUILLET 2015

APRÈS L'ACCORD GREC : TROIS RISQUES ET TROIS OPPORTUNITÉS – L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE PARACHEVER L'UEM

Jacques Delors | *Président fondateur de l'Institut Jacques Delors*

Gerhard Cromme | *Président du Conseil de surveillance de Siemens*

Henrik Enderlein | *Directeur du Jacques Delors Institut - Berlin*

Pascal Lamy | *Président d'honneur de l'Institut Jacques Delors*

António Vitorino | *Président de l'Institut Jacques Delors*

Au lendemain de ce qui semble être la conclusion d'âpres négociations, nos Présidents, Henrik Enderlein et Gerhard Cromme analysent les dangers et opportunités résultant de l'accord pour un renforcement de l'UEM. Ils identifient notamment les risques de suffisance, de concours de reproches et de «bricolage» en l'absence d'une stratégie de long terme et d'une vision politique de l'UEM. Cependant, cet accord pourrait aussi s'avérer le terreau de réformes intelligentes menant à revisiter la politique fiscale européenne, et à en renforcer les investissements ainsi que l'intégration. Cette tribune appelle enfin à une plus grande coopération franco-allemande pour mener à bien la tâche historique de parachever l'UEM

La bonne nouvelle du 13 juillet 2015 est que la Grèce restera dans la zone euro. Néanmoins, les négociations ont mis au jour des faiblesses dans l'architecture de la monnaie unique, qui reste incomplète et doit être revue de toute urgence. En effet, une union monétaire sans vraie union économique n'est pas viable - comme déjà indiqué dans le rapport Delors de 1989. Les tensions et menaces des cinq années et cinq mois passés, en particulier des cinq dernières semaines, ont montré les failles d'une union monétaire, qui ne peut fonctionner que sur la base d'une étroite coordination et coopération de tous ses états membres, dans le cadre d'un engagement irrévocable. Or, la coordination, la coopération et l'irrévocabilité ont été, explicitement ou implicitement, remises en cause. La crise affecte donc les fondements mêmes du contrat social et politique sur lequel repose l'Union européenne.

Il faudra du temps avant de pouvoir mesurer pleinement les conséquences des événements que vient de connaître la zone euro. Toutefois, au lendemain d'une énième décision de dernière minute, il nous semble opportun de tirer les bonnes conclusions. Selon nous, trois risques et trois opportunités se présentent.

1. Trois dangers principaux

1.1. Le risque de suffisance

Le premier risque est la suffisance. Bon nombre de décideurs politiques européens ont un intérêt évident à considérer la Grèce comme un cas isolé et à affirmer que son contexte politique et économique est à l'origine de cette crise, ce qui garantit qu'une telle situation ne se répétera jamais. Cette analyse nous semble erronée. Si la Grèce présente certaines spécificités, son cas est symptomatique de failles plus profondes dans la nature et le fonctionnement de la zone euro. La monnaie unique a ainsi été établie sans véritable union économique, ni instruments pour renforcer la convergence, la solidarité et la coordination. Durant la crise, bon nombre de dispositifs ont été élaborés dans l'urgence pour pallier certains problèmes. Néanmoins, force est de constater que deux questions centrales demeurent : comment mieux partager les risques et comment mieux partager la souveraineté. Sous-estimer les conséquences des négociations avec la Grèce serait la pire réponse à apporter à ces questions. Ce serait même très dangereux.

1.2. Un dangereux concours de reproches

Le deuxième risque est de se lancer dans un concours de reproches. Certains répètent inlassablement que l'accord a été imposé par une certaine conception du fonctionnement idéal de la zone euro. D'autres affirment qu'il résulte du manque de coopération du gouvernement grec et d'un déficit de confiance généralisé. Ces points de vue rappellent bien sûr le débat opposant austérité d'un côté, surendettement et manque de réformes de l'autre. Nous ne pensons pas que ces discussions contribuent aux réflexions constructives sur le moyen de promouvoir l'intégration de la zone euro et de parachever l'UEM. Ce risque est particulièrement marqué dans le cas de la relation franco-allemande. Effectivement, l'euro a toujours été un projet commun promu par ces deux pays. Il est donc primordial que les critiques stériles cèdent la place à un débat constructif sur le moyen de renforcer la monnaie unique.

1.3. Bricoler sans stratégie

Le troisième risque est de continuer à recourir à des « bricolages » de dernière minute, sans stratégie claire. Ces cinq dernières années, toute négociation difficile dans la zone euro a donné lieu à des solutions très ciblées, souvent élaborées en quelques jours ou dans la nuit. Le « fonds fiduciaire » grec est le dernier exemple de ces instruments de crise. Or, il institutionnalise la méfiance par une politique de garanties, à l'opposé de l'approche que devrait défendre une union politique reposant sur la confiance mutuelle. L'Europe a besoin de partager davantage la souveraineté et les risques. Toutefois, l'accord grec n'est qu'un exemple supplémentaire de partage de souveraineté de circonstance, dans lequel le débat sur la légitimité ou la démocratie est presque omis, et de partage de souveraineté par le biais de canaux opaques, comme la fourniture de liquidités d'urgence et un prêt du MESF, reposant sur l'illusion d'un remboursement complet. Or, l'expérience des années 2010-2015 montre que les solutions de dernière minute négligent souvent les implications macroscopiques. Ainsi, le FESF était utile mais mal conçu car il ne prévoyait pas de mécanismes élémentaires de contrôle démocratique. L'union bancaire a été déterminante pour rompre le cercle vicieux entre les banques et les dettes souveraines mais elle reste incomplète et fragile, dépourvue de réelle assise et incapable de déterminer comment partager les risques. Utile dans la lutte contre la crise, l'OMT n'est toujours rien de plus qu'un communiqué de presse d'une page dont les conséquences sur le fonctionnement global de la zone euro restent floues. Enfin, l'architecture de la Troïka est peut-être le plus gros échec de la politique active de gestion de crise à court terme des dernières années. Ainsi, ni le rôle du FMI ni celui de la BCE n'ont été véritablement réfléchis, pas plus que la participation démocratique des pays sous programme à un processus qui revient de fait à un partage de souveraineté.

2. Trois challenges fondamentaux

Dans ce contexte, les débats autour de la Grèce font apparaître trois défis spécifiques, que nous appelons les dirigeants européens à relever avec calme et détermination dans le cadre d'un engagement politique fort. L'idée qui sous-tend ces défis est la nécessité d'élaborer une réponse politique globale à la crise que traverse l'Europe.

Cette réponse doit partir d'une reconnaissance unanime du fait que les problèmes actuels de l'Europe ne sont ni exclusivement liés à l'offre et dus au manque de réformes structurelles, ni uniquement liés à la demande et imputables à la faiblesse de la relance budgétaire, ni un simple échec de la gouvernance européenne résultant d'une intégration politique insuffisante. L'Europe est faible sur ces trois fronts. Elle a donc besoin d'un savant mélange de renforcement des investissements, de réformes intelligentes conduisant à une convergence et une croissance accrues et de nets progrès en matière d'intégration, grâce notamment à une coopération franco-allemande beaucoup plus étroite.

2.1. Des réformes intelligentes

S'agissant des réformes, l'approche doit changer radicalement. Il convient de renoncer au catalogue de réformes éparses qui part du principe qu'il existe une solution unique que tous les pays européens peuvent et doivent mettre en œuvre. Les propositions de réformes doivent tenir compte de considérations politiques sur la nature du modèle de croissance d'un pays, le tout étant de trouver comment un ensemble complet et cohérent de changements économiques et politiques peut remettre un pays sur les rails de la croissance. Par ailleurs, toutes les réformes n'ont pas le même coût politique. Certaines sont plus faciles à introduire dans un contexte économique favorable que pendant une récession. En outre, comme l'indiquait un rapport rédigé par Jean Pisani-Ferry et henrik Enderlein, toutes les réformes structurelles ne sont pas synonymes de déréglementation ou de démantèlement des modèles sociaux d'Europe. Au contraire, des réformes bien pensées, mises en œuvre par vagues cohérentes,

peuvent favoriser le dialogue social sur le marché du travail et le développement d'approches réglementaires européennes, sans rapport avec les stratégies de déréglementation adoptées dans d'autres régions du monde, mais aussi mettre fin aux comportements injustes de recherche de rente dans les métiers surprotégés, qui profitent à une minorité alors que la grande majorité en assume les coûts. L'Europe doit élaborer un nouveau programme de réformes qui mette à l'honneur la justice sociale et repose sur un modèle réglementaire européen exigeant.

2.2. Changer la politique fiscale de l'UE et renforcer l'investissement

Pour ce qui est des investissements, Mario Draghi a dit un jour qu'ils étaient la demande d'aujourd'hui et l'offre de demain. C'est une analyse pertinente. L'Europe doit reconnaître qu'il existe une seule solution au casse-tête de l'endettement des pays membres et à la nécessité de changer la politique budgétaire de la zone euro : une stratégie ciblée de renforcement des investissements, conduite au niveau européen. Elle doit reposer sur deux piliers. D'abord, la clarté réglementaire : la faiblesse de l'investissement privé en Europe s'explique en bonne partie par l'incertitude réglementaire et politique dans des domaines clés comme l'énergie ou le développement du numérique dans tous les secteurs de l'économie. Une avancée vers une union de l'énergie en Europe pourrait stimuler efficacement les investissements. De même, un accord sur une législation unifiée et unique en matière de protection des données, réunissant le plus grand nombre possible de pays européens et remplaçant les 28 différents cadres juridiques actuels, même s'ils sont issus d'une approche européenne commune, se traduirait par une augmentation radicale de la taille du marché et favoriserait l'innovation en Europe.

Ne soyons cependant pas naïfs. Les solutions réglementaires ne suffiront pas à attirer les investissements, il faut des capitaux. C'est d'ailleurs le second pilier. Étant donné les hauts niveaux d'endettement, la solution consiste à associer un assainissement dans les États membres et une stratégie agressive d'investissement à l'échelle de l'Europe. En l'état, le plan Juncker n'impulsera pas l'élan nécessaire. C'est certes un instrument utile pour stimuler l'investissement privé mais en l'absence d'argent frais, il lui manque des fonds propres. Il n'est cependant pas trop tard pour injecter des capitaux dans ce fonds. Des solutions reposant sur les futures recettes fiscales ou des fonds structurels inutilisés sont à l'étude. Outre cette offensive d'investissement au niveau des 28, la zone euro doit mettre au point son propre dispositif pour stimuler l'investissement public. Certains parlent de capacité budgétaire de la zone euro, d'autres de super-fonds de cohésion mais, au-delà de la terminologie, c'est la fonction de ce fonds qui importe. Nombre de pays de la zone euro ont presque cessé d'investir, y compris certains qui ne sont pas sous programme. Compte tenu des hauts niveaux d'endettement et du risque d'augmentation des taux, cette situation est compréhensible mais elle n'en est pas moins préoccupante. Pour y remédier, la zone euro doit créer un mécanisme de financement en mobilisant des fonds des états membres mais aussi des fonds propres, issus d'une émission de dette de la zone euro. Bien sûr, l'établissement d'un tel dispositif nécessite de profondes et complexes discussions sur sa gouvernance et sur le moyen de garantir un contrôle démocratique. Toutefois, l'Europe doit prendre maintenant le temps d'instaurer cet instrument. Ce serait une excellente réaction aux événements des dernières semaines.

2.3. De nets progrès en matière d'intégration, grâce à une coopération franco-allemande beaucoup plus étroite

Voilà qui renvoie à la nécessité d'approfondir l'intégration, la zone euro restant une entité politique insuffisamment intégrée. Des efforts supplémentaires sont requis dans au moins quatre domaines. D'abord, l'Europe doit se lancer dans un processus clair et irréversible avec pour but l'établissement d'une véritable union économique. Dans l'UEM, la convergence fait défaut, la mobilité fait défaut, la solidarité fait défaut, le partage des risques fait défaut, le partage de la souveraineté fait défaut. Les chefs d'État et de gouvernement doivent s'entendre pour établir au plus tôt un processus en plusieurs phases portant sur des actions immédiates, un premier ensemble de mesures d'exécution puis, pour finir, une modification des traités afin de parachever l'UEM. À cet égard, le récent rapport des cinq présidents formule des recommandations pertinentes. Ensuite, l'Europe doit travailler sur son cadre budgétaire. L'architecture du MESF reste défaillante : il lui manque une vraie mutualisation des ressources et des mécanismes de contrôle démocratique au niveau européen. Trop peu a été fait dans ce domaine malgré le rapport des quatre présidents de 2012, qui insistait lourdement sur ce point, ou encore le rapport coordonné par Gertrude Tumpel-Gugerell sur les mécanismes communs à la zone euro, comme le fonds de remboursement de la dette ou les euro-obligations. L'instauration d'un Fonds monétaire européen dirigé par un ministre européen des Finances et fonctionnant

avec un volume limité de dette commune à la zone euro devrait être la proposition centrale de ce débat. De plus, pour parachever l'union financière, le fonds de résolution de l'union bancaire doit être pourvu d'un véritable canal de financement et d'un mécanisme permettant de faire face à une éventuelle fuite des dépôts dans la zone euro, un dispositif commun d'assurance ou de réassurance des dépôts, par exemple. Pour finir, les fondements de la légitimité de l'UEM doivent être revus. Des mécanismes de contrôle efficaces et innovants doivent être intégrés dans l'actuelle structure des traités afin de garantir que les décisions déterminantes prises au niveau européen, dans un contexte de plus grand partage de la souveraineté et des risques, tirent directement leur légitimité du parlement européen et des parlements nationaux. L'union politique de la zone euro implique que cette dernière ne soit pas seulement la somme de ses composants nationaux mais une entité politique autonome, avec ses intérêts propres et le courage politique de promouvoir l'élaboration de politiques pour l'ensemble de la zone euro.

La France et l'Allemagne auront un rôle particulier à jouer dans le redémarrage du projet de l'euro. Elles devront notamment donner l'exemple en matière d'intégration économique et politique, ce qui demande plus que de grandes déclarations communes, qui cachent souvent des désaccords de fond derrière une forme soignée mais floue. À cet égard, la dernière contribution franco-allemande au débat des cinq présidents est édifiante. En somme : la France et l'Allemagne doivent s'entendre sur le moyen de faire avancer la zone euro. Cependant, leurs conceptions diffèrent nettement. Ainsi, la France est très rétive à un plus grand partage de souveraineté ; l'Allemagne à un plus grand partage des risques. Néanmoins, les deux parties doivent reconnaître qu'en campant sur leurs positions, elles risquent de générer toujours plus de blocages, qui entraîneront à leur tour des crises comme celles que nous venons de traverser avec la Grèce. La France et l'Allemagne gagneraient donc à se demander comment une coopération plus profonde et plus étroite entre les pays de la zone euro peut renforcer de l'intérieur le cœur de l'Europe.

*

Après ce dernier épisode de la crise grecque, la situation est grave. Quand elle se penchera sur l'Europe des années 2010-2015, l'histoire portera un regard très sévère sur cette Union économique et monétaire tellement mal conçue qu'il a été question qu'un de ses membres la quitte. La priorité aujourd'hui est donc d'éviter que les difficultés qui ont conduit à ces discussions politiques stériles ne resurgissent. La France, l'Allemagne et l'Union européenne dans son ensemble doivent donc engager ce débat avec le plus grand sérieux.

Sur les mêmes thèmes...

L'UE ET LA GRÈCE : CHANGER DE MONTURES ET POURSUIVRE L'ODYSSÉE
Jacques Delors, Pascal lamy, António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2015

UE ET GRÈCE : SORTIR DE "EUROPE-FMI" PLUTÔT QUE DE L'EURO
Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2015

GREXIT : ATTENTION, TERRAIN GLISSANT
Jörg Haas, Policy Paper, Institut Jacques Delors, février 2015

DONNER UN NOUVEL ÉLAN À L'UE : VITE !
Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Yves Bertoncini et le Comité européen d'orientation, Tribune, Institut Jacques Delors, février 2015

TSIPRAS N'EST PAS MIDAS : UNE RUPTURE DANS LA CONTINUITÉ?
Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, janvier 2015

RÉFORMER LA «GOUVERNANCE» EUROPÉENNE
Yves Bertoncini et António Vitorino, Etudes et Rapports No 105, Notre Europe - Institut Jacques Delors, septembre 2014

REPENSER L'UEM ET «REPOSITIVER» LA GRANDE EUROPE
Jacques Delors, Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juillet 2013

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduit de l'anglais: Sylvain Morestin • © Institut Jacques Delors

ISSN 2257-5731

19 rue de Milan, F – 75009 Paris
Pariser Platz 6, D – 10117 Berlin
info@delorsinstitute.eu
www.institutdelors.eu