

BLOG POST 22.06.2018

De l'importance de la déclaration de Meseberg – Une brève explication

Henrik Enderlein

Directeur, Jacques Delors Institut – Berlin

Lucas Guttenberg

Chercheur senior, Jacques Delors Institut – Berlin



Dans ce décryptage, Henrik Enderlein et Lucas Guttenberg expliquent les principaux éléments de la déclaration franco-allemande sur la réforme de la zone euro adoptée au château de Meseberg le 19 juin. Ils estiment qu'il s'agit d'une avancée importante car les deux plus grands pays de la zone euro ont finalement réussi à s'entendre pour poser ensemble les bonnes questions sur l'avenir de l'UEM, et sont disposés à y apporter des réponses communes. En ce sens, l'accord ne constitue pas un compromis, mais plutôt une synthèse des perceptions française et allemande.

1 De l'importance de la déclaration de Meseberg

En amont du Conseil européen des 28-29 juin, l'Allemagne et la France se sont mises d'accord sur une position commune dans un certain nombre de domaines. Les deux pays sont notamment parvenus à surmonter certaines de leurs divergences sur l'avenir de la zone euro. La [déclaration de Meseberg](#) et l'[accord ministériel](#) (qui constitue selon nous une version plus détaillée de la déclaration) sont de très bonnes nouvelles pour la réforme de l'UEM. Pas tant en raison du niveau d'ambition – ce que proposent l'Allemagne et la France reste en deçà de l'indispensable refonte complète de l'architecture de l'UEM, telle que proposée par exemple dans le [rapport des 14 économistes franco-allemands](#). Pas tant en raison du degré de détails (certains éléments de cette position peuvent créer une certaine confusion chez le lecteur et laisser une grande marge de manœuvre à l'ambiguïté constructive) ; pas tant en raison du caractère largement inattendu de ces positions (la chancelière avait déjà annoncé bon nombre de ces éléments [dans son interview](#) et donc préparé l'opinion publique allemande), mais plutôt car les deux plus grands pays de la zone euro sont finalement parvenus à se mettre d'accord pour poser ensemble les bonnes questions sur l'avenir de l'UEM et à se montrer prêts à y apporter des réponses communes. En ce sens, l'accord n'est pas un compromis, mais plutôt une synthèse des perceptions française et allemande.

2 C'est de la politique, voyons ! Un budget de la zone euro, pour quoi faire ?

La France et l'Allemagne se sont mises d'accord pour encourager la création d'un budget de la zone euro afin de « promouvoir la compétitivité, la convergence et la stabilisation ». Plus précisément, les deux pays reconnaissent « que la zone euro a besoin d'une véritable fonction de stabilisation macroéconomique, sans transferts ». Une comparaison de ces deux éléments avec le [document non-officiel du ministère allemand des finances](#), publié il y a moins d'un an et souvent cité, donne une idée de l'importance de l'évolution de la position allemande. Ce document indiquait : « Une fonction de stabilisation macroéconomique, par le biais d'une nouvelle capacité budgétaire ou d'une assurance chômage par exemple, n'est pas nécessaire, sur le plan économique, pour garantir la stabilité de l'union monétaire ».

Le gouvernement allemand a désormais accepté qu'une politique budgétaire à l'échelle de la zone euro puisse jouer un rôle en matière d'investissement mais aussi de stabilisation. L'important, c'est le principe même de cette évolution, et non les détails précis des nouveaux instruments sur lesquels elle se basera. Certains observateurs ont noté à juste titre que le contenu actuel des propositions sur la stabilisation macro-économique est plutôt limité – tous les outils proposés reposeront sur des prêts et n'entraîneront aucun transfert, qu'il s'agisse du nouvel instrument dans le MES, de la proposition de fonds de réassurance chômage ou de l'idée de suspendre, en période de crise, les contributions au budget de la zone euro. D'un point de vue économique, nous partageons cette opinion. Mais d'un point de vue politique, ce qui compte c'est que l'Allemagne et la France aient désormais posé, ensemble, la question de la meilleure contribution possible à la stabilisation et à l'investissement dans la zone euro par le biais d'une politique budgétaire commune. Il s'agit d'un élément nouveau et positif.

Le principe de la création d'un budget de la zone euro au cours des négociations du cadre financier pluriannuel de l'UE pourrait constituer le point de départ d'une profonde réforme de l'UEM. Pour y parvenir, de nombreuses questions restent à résoudre : quelle doit être la taille de ce budget ? Quelles sont les modalités exactes de son financement ? Quelle sera sa gouvernance et quel sera notamment le rôle du Parlement européen ? Quelles seront les réactions des États non-membres de la zone euro lorsqu'ils découvriront que les fonds alloués au budget de la zone euro ne seront pas affectés au budget communautaire ? Il sera difficile d'apporter des réponses à ces questions, mais le principe même de la création d'un budget de la zone euro ne devrait pas être affecté par ces négociations. La véritable avancée de la déclaration de Meseberg, c'est qu'en matière de politique budgétaire à l'échelle de la zone euro, on discute désormais du *comment*, et non plus du *si*.

Inversement, concernant le « Fonds européen de stabilisation de l'assurance chômage », la question se concentre sur l'opportunité, ou non, de créer cet instrument. La France et l'Allemagne vont mettre en place un groupe de travail commun afin d'examiner les modalités de ce Fonds. Le document comporte une ligne rouge très claire : ce mécanisme doit fonctionner sur la base de prêts, et non de transferts. Ces instruments ressembleraient donc davantage à un fonds cyclique de stabilisation qu'à une véritable assurance chômage, ce qui, en réalité, n'est pas une mauvaise idée. Si la France et l'Allemagne s'accordent sur le fait que la composante cyclique du chômage au sein de l'UME constitue un défi commun pour tous les pays de la zone euro et s'ils appellent donc à la création d'un système de réassurance, on assistera alors à une avancée majeure. Clairement, de nombreux détails restent à clarifier. Mais là encore, le message est avant tout politique : la France et l'Allemagne acceptent que la stabilisation cyclique de la zone euro soit une question d'intérêt commun qui nécessite une réponse commune.

3 Assister le témoin innocent – réformer le MES pour limiter les risques de contagion

Comme prévu, sur le plan institutionnel, la position commune se concentre sur la réforme du MES. Il s'agit d'une évolution judicieuse, non seulement car la modification du traité sur le MES est absolument nécessaire pour intégrer le filet de sécurité (« backstop ») du Fonds de résolution unique décidé il y a longtemps (voir ci-dessous), mais aussi car le caractère intergouvernemental du MES rend le soutien en Allemagne plus probable, même si de nombreux europhiles auraient préféré un saut fédéral et un renforcement de la Commission.

Le principal objectif de la proposition de réforme du MES consiste à offrir une assistance aux pays touchés par des tensions du marché sans en être directement responsables. Ce que proposent la France et l'Allemagne est assez intéressant : tout d'abord, le texte semble préconiser un instrument de précaution (ainsi, s'il respecte un certain nombre de conditions, un pays peut accéder à une ligne de crédit mais il n'y recourt qu'en cas de nécessité), qui ne serait utilisable que sur la base d'une conditionnalité *ex ante*, le texte précisant « sans avoir besoin d'un programme complet ». Cela signifierait que cet instrument pourrait être utilisé dans les pays adhérant simplement aux règles de gouvernance, c'est-à-dire au pacte de stabilité et de croissance et à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, et qui s'engagent à adhérer à ces règles à l'avenir. Ensuite, les deux pays semblent proposer de permettre l'accès à cet instrument de précaution même aux pays connaissant déjà des problèmes d'accès au marché. Jusqu'ici, l'instrument est réservé aux pays ayant toujours accès au marché. La combinaison de ces deux propositions permettrait de transformer ces instruments de précaution en un outil

viable de lutte contre la contagion. L'un des obstacles à cette évolution pourrait toutefois tenir à l'implication constante des parlements nationaux (et il faut lire le *Bundestag*) dans l'approbation de ces lignes de crédit, même en l'absence de crise plus grave imminente.

Ce qu'il convient également de souligner, c'est que certaines autres questions ne sont pas développées. La déclaration est très prudente sur les futures règles de la restructuration de la dette. Elle fait simplement référence à la poursuite des travaux sur les clauses d'action collective (CAC) avec clauses d'agrégation simple, ainsi qu'à l'attribution au MES d'un rôle similaire à celui du FMI pour faciliter les négociations entre les débiteurs et les créanciers. La déclaration fait aussi une très légère allusion à la possibilité de pratiquer des restructurations de la dette souveraine dans la zone euro. Il n'empêche que cette allusion existe : la France et l'Allemagne confirment donc le *statu quo* (restructuration possible dans des circonstances exceptionnelles) sans compromettre les choses en allant plus loin.

La position commune est également plutôt modérée sur le plan institutionnel : le MES devrait voir son rôle augmenter en matière de suivi des programmes (rôle qu'il joue déjà, *de facto*) et devrait aussi procéder à une analyse constante des performances du pays. La phrase faisant référence à un « compromis » à trouver entre le nouveau MES et la Commission souligne que les modifications institutionnelles ne sont pas sans susciter de controverses ; elle indique aussi que le renforcement du rôle du MES ne devrait pas se faire au détriment du rôle de la Commission. Le MES n'est pas supposé dupliquer les missions de la Commission en matière de surveillance économique, comme l'indiquent les traités de l'UE. La participation du FMI aux programmes de la zone euro reste une option mais la formulation suggère qu'il ne s'agira plus de l'hypothèse par défaut.

Si la France et l'Allemagne ont clairement montré leur disposition à renégocier le traité sur le MES, il n'existe pas d'indication précise sur la date de fin de cette renégociation. Le président Emmanuel Macron a mentionné l'année prochaine mais le document conjoint n'y fait aucune référence explicite. L'intégration dans le droit communautaire devrait suivre ultérieurement.

De manière générale, cette proposition de réforme du MES aurait bien entendu pu être plus ambitieuse d'un point de vue économique. Elle aurait pu inclure des mesures concrètes visant à modifier la gouvernance et aurait pu mettre fin aux vetos. Mais cette option n'a jamais été envisageable sur le plan politique. La proposition constitue désormais une offre raisonnable visant à enfin utiliser de manière proactive la batterie d'instruments encore inutilisée du MES.

4 Une Union bancaire qui reste en voie de parachèvement

L'union bancaire représente un sujet compliqué entre la France et l'Allemagne. Aucun des deux pays n'y est particulièrement attaché, et donc prêt à payer un prix politique élevé pour la parachever. La position commune montre toutefois plusieurs choses : les deux pays ont désormais accepté l'existence d'un filet de sécurité commun (dit « backstop ») pour le Fonds de résolution unique (FRU), qui constitue le principal élément manquant dans l'architecture commune de surveillance et de résolution ; ils ont également accepté la nécessité d'une réduction supplémentaire des risques et indiqué concrètement ce qu'ils voulaient dire.

Concernant le filet de sécurité, la France et l'Allemagne clarifient trois points cruciaux. Tout d'abord, ce filet de sécurité prendra la forme d'une ligne de crédit du MES en faveur du FRU – il

n'y a là aucune surprise mais il était important de clarifier ce point une bonne fois pour toutes. Ensuite, ce filet de sécurité pourra entrer en vigueur avant 2024, qui était la date initialement choisie comme date de début la plus tardive ; les deux pays sont prêts à renégocier non seulement le traité sur le MES, mais aussi l'accord inter-institutionnel sur le FRU afin de pouvoir parvenir à leur objectif d'entrée en vigueur anticipée. Ils proposent aussi un calendrier précis de mise en œuvre du filet de sécurité. En 2020, le mécanisme de surveillance unique (MSU), le Conseil de résolution unique (CRU) et la Commission détermineront si des progrès suffisants ont été réalisés sur deux fronts : la réduction des prêts non performants et la constitution d'un capital permettant le renflouement interne (*bail-in*). Si c'est le cas, et si les États membres approuvent cette évaluation des progrès, le filet de sécurité pourra entrer en vigueur. Troisièmement, les deux pays ont inclus une disposition importante selon laquelle aucun pays ne peut être exclu de ce filet de sécurité : ainsi, même si certains pays ne remplissent pas en permanence les objectifs de réduction des risques, ils ne pourront pas être exclus du filet de sécurité. Il s'agit là d'un clin d'œil à l'Italie. Ce qui risque de continuer à poser problème, c'est la gouvernance : le texte indique que le recours au filet de sécurité nécessitera une décision du Conseil des gouverneurs du MES (et donc l'approbation du *Bundestag*) et qu'il conviendra simultanément de veiller à ce que les décisions puissent être prises rapidement. Les modalités de résolution de ce casse-tête institutionnel restent floues.

Concernant le système européen de garantie des dépôts (SEGD, ou EDIS en anglais), le texte indique clairement que ce sujet n'est pas à l'ordre du jour, ni actuellement ni dans un avenir proche. La France et l'Allemagne envisagent toutefois la possibilité d'une « feuille de route pour des négociations politiques », qui pourraient être entamées après le sommet. Il s'agit d'un tout petit pas en direction d'une discussion sérieuse sur la garantie des dépôts.

De manière générale, le paragraphe sur l'union bancaire est moins ambitieux que les deux autres, mais il est également plus précis. Contrairement au paragraphe sur le budget, le texte relatif à l'union bancaire comporte moins de symboles mais plus d'avancées concrètes. Les puristes pourraient prétendre qu'une union bancaire sans garantie des dépôts ne pourra jamais être parachevée, et nous sommes d'accord sur le principe. Mais compte tenu de la farouche opposition politique qu'elle suscite en Allemagne, il était judicieux de la différer, car sinon aucun autre élément n'aurait pu être envisageable. Ce paragraphe ne fait par ailleurs aucune proposition pour lutter contre l'une des racines profondes du cercle vicieux entre les banques et les titres souverains, à savoir la forte concentration d'obligations souveraines dans les banques dans certains pays. Cette question étant particulièrement sensible, notamment en Italie, il est sans doute très sage, politiquement, de ne pas la traiter maintenant.

5 Une voie périlleuse nous attend

Voici quelques réflexions finales sur la situation dans laquelle nous place cette déclaration :

Tout d'abord, une large part des chances de succès de l'accord dépendra de l'importance octroyée à l'accord sur les principes fondamentaux plutôt qu'aux querelles sur les détails de la mise en œuvre. Les délais relatifs au parachèvement de l'union bancaire, dont le principe avait été accepté en 2012, nous rappellent qu'un accord sur les objectifs ne constitue nullement un accord sur la mise en œuvre. Le sommet de la zone euro des 28-29 juin sera à cet égard révélateur. Dans les futures négociations sur le cadre financier pluriannuel, Berlin pourrait être constamment tentée de liquer les pays non membres de la zone euro contre un budget de la zone euro trop ambitieux, en arguant du fait qu'il n'est pas possible d'avoir simultanément un budget communautaire plus élevé et un budget de la zone euro.

Ensuite, le soutien de la Commission européenne au projet franco-allemand est crucial, même si ces projets vont parfois à l'encontre de certaines idées de la Commission. Les progrès seraient sans doute plus rapides si la Commission faisait dès maintenant ce qu'elle sait souvent le mieux faire : faciliter le compromis entre les États membres grâce à des propositions utiles *après* avoir obtenu un consensus minimum. La Commission serait bien avisée de ne pas insister sur ses propres propositions relatives à l'UEM dans le cadre du paquet CFP (qui sont de toutes façons moins ambitieuses que celles proposées par la France et l'Allemagne), de supprimer la proposition sur les titres adossés à des obligations souveraines (SBBS - cette proposition ne bénéficie actuellement d'aucun soutien politique en Allemagne) et de proposer plutôt des idées plausibles, dans un avenir proche, pour rendre le budget de la zone euro opérationnel. Les propositions actuelles faites par l'Allemagne et la France étaient assez fortement influencées par les idées du MES ; il est donc désormais temps pour la Commission d'ajouter sa propre réflexion, sans détricoter ce délicat accord.

Troisièmement, nous devrions toujours garder à l'esprit que l'avenir de cet accord dépend beaucoup des évolutions politiques extérieures à l'UEM. Si la chancelière allemande n'obtient pas ce dont elle a besoin sur les questions migratoires, il est probable que son parti s'opposera aussi à toute réforme de l'UEM. Et si son gouvernement tombe (ce que nous considérons comme improbable actuellement), alors cette déclaration toute entière deviendra caduque.

Ce compromis franco-allemand a posé les bonnes questions et montré une voie pouvant être suivie. Sur l'UEM, le mieux est l'ennemi du bien. Il s'agit désormais de mettre en œuvre le bien.