

DES PROPOSITIONS DE RÉFORMES POUR LA ZONE EURO

Jacques Delors | *ancien président de la Commission européenne et président-fondateur de Notre Europe - Institut Jacques Delors.*

Henrik Enderlein | *professeur d'économie politique à la Hertie School of Governance et actuellement professeur invité Pierre Keller à la Harvard Kennedy School. Il est chercheur associé à Notre Europe - Institut Jacques Delors et le coordinateur du rapport du groupe Padoa-Schioppa, « Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », disponible en anglais, français et allemand sur notre [site](#).*

Cette Tribune de Jacques Delors et Henrik Enderlein se base sur les principales conclusions du rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa. Elle s'inspire d'un article publié par le quotidien allemand *Die Zeit*.

Au sein de l'Union monétaire européenne, les défis à long terme sont devenus les priorités du moment. Après l'octroi d'aides en urgence, sous condition de réformes, la question de la structure de la zone euro est enfin passée au premier plan. Une autre question surgit alors : jusqu'à quel point exactement l'union politique, l'union budgétaire et la solidarité sont-elles nécessaires pour garantir le succès de la monnaie commune ?

Cette crise n'est pas une crise de l'euro. La monnaie n'en est pas à l'origine. Cette crise provient de dissonances concernant la politique économique à suivre pour faire coexister une monnaie unique et différents systèmes économiques nationaux. Pour faire disparaître ces discordances, deux options sont possibles : soit l'Europe opère un retour à différentes monnaies, ce qui menace l'avenir du marché unique européen et avec lui l'avenir du projet commun d'intégration politique ; soit l'Europe réussit à combiner suffisamment les différents systèmes économiques nationaux de manière à faire mieux fonctionner l'euro comme monnaie unique.

Souvent, cette seconde option est confondue avec le souhait d'un « Super État » européen. Ce n'est pas le but recherché. Il s'agit bien plus de se demander de manière pragmatique quelles mesures supplémentaires vers l'intégration doivent être prises pour que l'euro puisse fonctionner correctement.

C'est précisément à cette question que souhaite répondre un rapport qui vient de paraître en allemand et déjà disponible en anglais et français. Intitulé « Parachever l'euro », il a été élaboré par un groupe auquel nous appartenons, le « groupe Tommaso Padoa-Schioppa », désigné sous le nom de l'un des précurseurs de l'Union monétaire. Nous ne préconisons pas de solution maximaliste pour vaincre la crise de l'euro. Si nous voulons nous assurer d'une large acceptation des prochaines étapes de l'intégration, le pragmatisme

politique impose plutôt la solution minimaliste : il faut apporter autant d'Europe supplémentaire que nécessaire pour répondre à l'urgence, mais le moins possible.

Le premier défi réside dans la tension entre un élément clé de l'intégration européenne - le marché intérieur - et les fortes divergences structurelles au sein de l'Europe. Le marché intérieur n'est pas compatible avec des fluctuations de taux de change, car il est alors toujours possible de retrouver les avantages compétitifs à court terme en procédant à des dévaluations. Aussi, le projet d'une monnaie commune a été la réponse pratique logique au marché intérieur. Malheureusement, la première décennie de l'union monétaire a clairement montré que la monnaie commune, contrairement à l'hypothèse d'origine, n'a pas conduit à renforcer la convergence entre les pays. Les écarts de prix à l'intérieur de la zone euro se sont creusés et non réduits. Par conséquent, les taux directeurs fixés par la Banque centrale européenne n'étaient finalement adaptés à aucun pays. Ces taux ont eu des effets nuisibles et même pro-cycliques, qui ont même eu tendance à s'auto-renforcer, pour la majeure partie des États membres. Cette situation a mené à des divergences cycliques et des déséquilibres excessifs au sein de la zone euro. La BCE a mis en œuvre une politique adaptée à un pays qui n'existait pas.

Pour relever ce défi, il faut d'abord poursuivre l'achèvement du marché intérieur. Une zone commerciale totalement intégrée est nécessaire pour mettre en œuvre une politique monétaire commune plus efficace et éviter tout embryon de divergence cyclique. Non seulement le secteur des services est toujours ancré à 80 % dans l'espace national, mais la mobilité des personnes au-delà des frontières est également confrontée à certains obstacles : les droits à la retraite ne sont par exemple que difficilement transférables d'un pays à un autre.

En parallèle de ces mesures de renforcement du marché intérieur, il est nécessaire de compenser une partie des disparités conjoncturelles à l'intérieur de la zone euro. Aux États-Unis ou même en Allemagne, ceci a été effectué via un système fiscal commun ou une assurance chômage commune. De telles avancées peuvent paraître souhaitables à des Européens convaincus, mais elles ne sont absolument pas urgentes. Dans notre rapport, nous proposons un fonds de stabilisation visant à lutter contre les fluctuations cycliques excessives. Les pays en plein essor contribuent à ce fonds tandis que ceux en récession en bénéficient. Dans un tel système, sur le long terme, les transferts ne s'effectuent pas à sens unique. S'il avait existé sur la dernière décennie, l'Allemagne aurait été bénéficiaire dans les années de ralentissement de sa croissance au début de la dernière décennie. Pendant leur période de boom, l'Irlande et l'Espagne auraient contribué et empêché l'emballement de leurs économies nationales. Aujourd'hui, la situation se serait retournée. Un tel système réduirait les divergences cycliques dans la zone euro et favoriserait ainsi une meilleure efficacité de la politique monétaire de la BCE.

Le deuxième défi important réside dans la tension entre l'autonomie en matière de politique budgétaire et la coordination au sein d'une union monétaire. Jusqu'où va la souveraineté des États nationaux à décider de leur propre politique budgétaire si tous les autres États sont également concernés par ces décisions à l'intérieur de la zone monétaire ? Nous ne soutenons pas un transfert complet de la politique financière au niveau européen, mais un régime « par exception ».

En temps normal, chaque pays est autonome dans l'établissement de sa politique budgétaire, conformément aux règles connues en matière de politique financière dans la zone euro. Néanmoins, si l'endettement d'un pays devient incontrôlable, un autre mécanisme doit être utilisé. À ce sujet, le rapport préconise que, dans une union monétaire, la souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité. En pratique, cela signifie que lorsqu'un État n'a plus accès au marché financier, il transfère progressivement à l'Europe sa souveraineté en matière de politique budgétaire, en contrepartie d'aides financières : plus sa dépendance financière à l'égard de l'Europe est importante, plus grandes seront les possibilités d'action de l'Europe.

Nous proposons également la création d'une Agence européenne de la dette (AED). Contrairement au MES, celle-ci autoriserait un abandon progressif de souveraineté et, parallèlement, créerait des incitations en faveur d'une politique budgétaire responsable. Cette Agence serait garantie au niveau communautaire et émettrait des obligations communes dans des proportions parfaitement mesurables. Nous parlons d'un financement de 10 % du PIB de chaque pays de la zone euro. Ainsi, l'Allemagne pourrait continuer à conserver plus de 80 % de ses dettes publiques sous la forme d'obligations d'État. Dans le même temps, le marché des obligations européennes deviendrait bien plus liquide. L'avantage de l'AED serait qu'un État qui n'aurait plus d'accès au marché financier à court terme pourrait obtenir rapidement et de manière flexible un financement via des obligations européennes. En contrepartie, il devrait accepter un transfert progressif de sa souveraineté. Dans des cas extrêmes, les pays dont la dette aurait dépassé les 60 % de leur PIB, comme stipulé à juste titre par le traité de Maastricht, ne pourraient adopter leur budget qu'avec l'assentiment de cette Agence. Un tel processus nécessite un fort ancrage démocratique. Nous sommes d'avis que le contrôle parlementaire de l'Agence doit être assuré par une commission mixte réunissant des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen.

Il nous semble important d'améliorer les relations entre responsabilité communautaire, souveraineté partagée et contrôle démocratique. Nos propositions, qui sont à considérer comme un complément à la mise en place de l'union bancaire actuellement en cours, pourraient constituer la base d'un compromis politique entre ceux qui ne veulent pas de responsabilité communautaire et ceux qui ne veulent pas de transfert de souveraineté. Pour nous, ces propositions constituent un « fédéralisme par exception ». La responsabilité communautaire n'est pas la règle, mais une exception – en contrepartie d'un abandon de souveraineté.

L'euro a été toujours eu des motivations politiques. La monnaie commune se fonde sur la conviction que le commerce génère plus de richesses et plus d'échanges entre les pays qui y participent. C'est pourquoi il est vital et urgent de consolider l'Union économique et monétaire, par des réformes à effet rapide et un compromis politique sur la souveraineté partagée dans la zone euro.

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) • Notre Europe - Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'allemand: Corinne Mahaut • © Notre Europe - Institut Jacques Delors



Programme
L'Europe pour les citoyens

