

Solidarité dans la zone euro : combien, pourquoi, jusqu'à quand ?

Sofia FERNANDES, Eulalia RUBIO

Préface de Jacques DELORS

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa tagħna Noastră Europa



Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Ημετα Ευροπα Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Solidarité dans la zone euro : combien, pourquoi, jusqu'à quand?

Sofia Fernandes, Eulalia Rubio

Préface de Jacques Delors



Sofia Fernandes

Sofia Fernandes est chercheur en affaires économiques et sociales à *Notre Europe* depuis 2010.

Diplômée de l'Université de Lisbonne en études européennes et titulaire d'une spécialisation en économie de l'Institut universitaire de Lisbonne (ISCTE), elle est doctorante en économie à l'Institut supérieur d'économie et de gestion de Lisbonne. Elle a travaillé précédemment au Centre d'information européenne Jacques Delors à Lisbonne et à la Représentation permanente du Portugal auprès de l'UE.



Eulalia Rubio

Eulalia Rubio est chercheur senior en affaires économiques et sociales à *Notre Europe* depuis 2007.

Diplômée d'une maîtrise en droit de l'Université Pompeu Fabra à Barcelone, d'une maîtrise en sciences politiques de l'Université autonome de Barcelone, et d'un doctorat en sciences politiques à l'Institut universitaire européen (IUE) de Florence, Eulalia Rubio a été précédemment assistante de recherche et professeure associée au département de sciences politiques et sociales de l'Université Pompeu Fabra.



Notre Europe

Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu

Présentation du projet « La solidarité à l'épreuve »

Après avoir placé la solidarité au cœur du Forum européen des think tanks organisé à Barcelone en septembre 2010, *Notre Europe* a défini un projet plus vaste sur ce thème, qui lui permet à la fois de publier des documents de réflexion transversaux ainsi que des *Policy Papers* portant sur des enjeux sectoriels.

Alors que la crise économique et financière frappe inégalement les pays européens depuis 2008, l'UE s'interroge sur le degré de responsabilité et la solidarité dont il faut faire preuve pour surmonter cette période difficile. C'est dans l'urgence que les Européens ont créé les mécanismes de solidarité qui faisaient défaut à leur union monétaire. Des questionnements sur les dispositifs actuels de la solidarité européenne et leurs limites sont désormais posés ouvertement.

Ils sont d'autant plus cruciaux qu'ils suscitent de vives tensions parmi les opinions publiques nationales et les responsables politiques européens.

Les enjeux de solidarité et de coordination liés au partage d'une monnaie commune étaient bien présents dans les débats qui ont précédé la création de l'UEM et les auteurs nous rappellent que les réflexions d'il y a 20 ans sont toujours d'actualité. J'ai été parmi ceux qui ont défendu, dans les années 90, que l'UEM devait être dotée d'un pilier économique fort ; j'ai notamment proposé, en 1997, de doter la zone euro d'un pacte de coordination des politiques économiques. Cependant, cette idée ne plaisait pas à l'époque et il aura fallu attendre que la crise de la dette publique révèle les vices de construction de l'UEM pour que ce sujet soit à nouveau à l'ordre du jour.

Outre ce besoin de renforcer la coordination des politiques économiques – et non seulement la surveillance budgétaire –, les erreurs du passé, individuelles comme collectives, nous forcent à envisager une solidarité accrue pour surmonter cette crise. Les auteurs nous rappellent que cette solidarité n'est pas basée sur la générosité mais sur l'intérêt de chaque État membre (ne serait-ce qu'en raison des interdépendances entre les États) ainsi que sur la défense d'un projet commun. Il n'y a pas de solution miracle à cette crise, contrairement à ce que certains défendent en préconisant que la Banque centrale européenne soit le prêteur en dernier ressort de l'UEM. La solidarité interétatique nécessaire pour surmonter cette crise comporte certes un coût mais, en cas de fragmentation de la zone euro, les dommages et les coûts seraient bien supérieurs.

À travers leur analyse ancrée sur la solidarité, Sofia Fernandes et Eulalia Rubio nous présentent une vision lucide de cette crise, en distinguant les enjeux de court et de long terme. Elles évaluent les apports, mais aussi les risques, de toute solution impliquant une avancée de l'indispensable solidarité entre les membres de l'UEM, tout en rappelant qu'il ne peut y avoir davantage de solidarité sans une responsabilité accrue de chaque État membre.

Jacques Delors, Président fondateur de Notre Europe

Introduction

Depuis le début de la crise de la dette souveraine dans la zone euro, le terme « solidarité » est au cœur des débats politiques européens. Toutefois, une grande confusion demeure quant au sens concret de ce terme dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM) et quant au niveau de solidarité exprimé jusqu'ici. Si certains estiment que les différentes mesures prises depuis 2010 prouvent l'existence d'une solidarité au sein de l'Union européenne (UE), d'autres remettent en question l'utilisation de ce terme pour définir les diverses décisions adoptées à ce jour. Ces derniers signalent notamment les conditions strictes assorties aux aides accordées ainsi que le fait que ce ne sont pas des motivations altruistes mais des considérations d'intérêt national qui président à l'attribution de ces aides. Le degré de solidarité nécessaire pour sortir de la crise est également un objet de confusion : d'aucuns estiment qu'il en a déjà été trop fait et mettent en garde contre le risque de transformer l'UEM en « union de transfert » ; d'autres pensent que le seul moyen de sauver l'euro est d'instaurer un mécanisme explicite et permanent de solidarité

entre les États membres de l'UEM (sous la forme d'obligations souveraines communes par exemple).

Ce *Policy Paper* entend clarifier les discussions actuelles sur l'exercice de la solidarité au sein de l'UEM. Dans la partie 1, il présente les différents fondements de la solidarité interétatique entre les États membres de l'UE. Il se concentre ensuite dans la partie 2 sur la solidarité au sein de l'UEM en proposant un rappel sur les débats relatifs à la solidarité et à la coordination au moment de la création de l'UEM et sur la manière dont elles ont été mises en œuvre avant la crise. La partie 3 analyse la manière dont la solidarité a été exercée depuis le début de la crise. S'appuyant sur les analyses des parties 2 et 3, la partie 4 introduit des réflexions et des propositions sur le type et le degré de solidarité nécessaires pour sortir de la crise actuelle mais aussi pour instaurer sur le long terme une Union économique et monétaire durable et efficace.

1. Fondements de la solidarité interétatique dans l'UE

Le concept même de solidarité est ambigu. Ainsi, il peut désigner une valeur morale (l'impératif moral de venir en aide à une personne dans le besoin) tout comme un engagement contractuel d'assistance mutuelle liant les membres d'une communauté. Cette ambiguïté se retrouve dans les traités européens : si l'article 2 du traité de Lisbonne définit la solidarité comme l'une des valeurs de l'Union européenne, dans d'autres passages du Traité, la « solidarité mutuelle » et le partage équitable des responsabilités sont décrits comme des principes qui doivent prévaloir dans les relations entre les États membres dans certains domaines (voir par exemple l'article 24 du TUE¹ sur la politique extérieure et de sécurité ou l'article 67 du TFUE sur la liberté, la sécurité et la justice)².

1. Le TUE fait référence au traité sur l'Union européenne et le TFUE au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Pour une réflexion sur le sens de la solidarité au sein de l'UE, voir Fabry, Elvire, « [La solidarité européenne : où en sommes-nous ? Faut-il la renforcer et comment ?](#) », Forum européen des Think Tanks 2010, *Synthèse, Notre Europe*, juin 2011.

Cette double signification du terme reflète d'ailleurs l'existence de deux conceptions de la solidarité au sein d'un groupe telles qu'exprimées par la distinction classique de Durkheim entre solidarité « mécanique » et « organique »³. Selon lui, l'unité dans les sociétés traditionnelles repose sur une « solidarité mécanique » : du fait de la taille restreinte et de l'homogénéité de ces sociétés, leurs membres entretiennent des relations sociales basées sur les mêmes règles et ont des valeurs communes. Dans ce cas, la solidarité est donc émotionnelle et repose sur une identité partagée (sur l'impératif moral d'aider « l'un des nôtres »). Au contraire, le ciment des sociétés modernes est la « solidarité organique ». Les membres de ces sociétés jouent des rôles différents et présentent une certaine hétérogénéité dans leurs expériences et leurs valeurs. Cependant, en raison de leur interdépendance, ils doivent reposer les uns sur les autres pour assurer le bon fonctionnement de leur société. Dans ces sociétés, la solidarité est donc plus fonctionnelle qu'émotionnelle : leurs membres s'aident mutuellement parce qu'ils savent que leur destin dépend de celui des autres. Dans cette perspective, la solidarité n'est donc pas un acte altruiste mais un acte rationnel guidé par l'intérêt personnel.

La solidarité interétatique dans l'UE semble davantage correspondre à la définition de Durkheim de la « solidarité organique ». En effet, si les États de l'UE partagent des valeurs communes, c'est avant tout leur conscience d'être étroitement liés les uns aux autres et mutuellement responsables de la préservation d'un projet commun qui a dicté l'apparition d'accords de solidarité entre États au fil de l'histoire de l'intégration européenne. Au demeurant, l'existence d'intérêts particuliers est plus ou moins facile à prouver. À cet égard, une distinction peut être établie entre deux fondements distincts de la solidarité interétatique dans l'UE : l'un tient du principe de réciprocité directe (j'aide les autres pour qu'ils m'aident le jour où j'en aurai besoin), l'autre de celui d'« intérêt personnel éclairé » (j'aide les autres parce que je

3. Durkheim, Emile, *La division du travail social* [1893], New York : Free Press, 1997.

sais qu’agir dans l’intérêt des autres membres de l’UE ou dans l’intérêt de l’UE dans son ensemble m’est profitable en fin de compte).

La *réciprocité directe* a inspiré les mécanismes classiques de type « assurance ». Parmi les exemples de ce type de mécanismes au niveau de l’UE figurent le Fonds de solidarité européen (qui vient en aide à tout État membre frappé par une catastrophe naturelle) ou la « clause de solidarité » du traité de Lisbonne (selon laquelle « les États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l’objet d’une attaque terroriste ou la victime d’une catastrophe naturelle ou d’origine humaine », article 222 du TFUE). Dans le cadre de ces mécanismes, les pays de l’UE s’engagent à s’aider réciproquement face à un risque également réparti entre les États membres. Tous les pays de l’UE sont donc potentiellement donateurs et bénéficiaires. L’intérêt de ceux qui apportent cette aide est évident et repose sur la réciprocité directe (dans la mesure où le risque se concrétise de manière aléatoire, celui qui aide aujourd’hui peut être aidé demain).

En revanche, c’est le principe d’*intérêt personnel éclairé* qui est à la base de la politique de cohésion de l’UE. Dans ce cas, la solidarité est motivée par la conviction des pays donateurs de l’UE qu’ils gagnent eux-mêmes à soutenir les pays bénéficiaires. Concrètement, les pays les plus riches de l’UE aident ses membres les plus pauvres à développer leur économie en échange de leur engagement dans le processus d’intégration économique qui, à court terme, profite davantage aux économies riches qu’aux pauvres, parce qu’ils sont conscients que le développement des pays plus pauvres de l’UE a des effets économiques positifs pour eux, notamment en termes de croissance des exportations, de multiplication des opportunités d’investissement ou de réduction des flux d’immigration.

Ces deux conceptions de la solidarité se distinguent par plusieurs aspects. Dans le premier cas (mécanisme de type « assurance »), le besoin de soli-

darité s'ancre dans la similarité entre les membres du groupe : ils sont tous confrontés au même risque. En revanche, dans le second cas, la solidarité est guidée par la différence : les États membres les plus puissants ou les plus riches sont conscients qu'ils doivent aider les plus faibles ou les plus pauvres de manière à garantir la stabilité du groupe et la viabilité du projet commun. Les mécanismes de solidarité de type « assurance » sont donc des instruments de « dernier ressort », auxquels on ne recourt que dans les circonstances exceptionnelles où un pays est touché par un événement négatif qu'il ne contrôle pas (risque exogène). De leur côté, les mécanismes de solidarité reposant sur « l'intérêt personnel éclairé » ne fonctionnent pas forcément de la même manière. Ainsi, les pays bénéficiaires de l'aide ne sont pas toujours considérés comme étrangers aux difficultés qui justifient leur besoin d'aide. Les accords de type « assurance », qui reposent sur la réciprocité directe, sont largement acceptés par les membres du groupe. Au contraire, l'exercice de la solidarité liée à « l'intérêt personnel éclairé » est parfois politiquement difficile dans la mesure où les opinions publiques nationales peinent à mesurer l'intérêt d'aider des pays tiers. D'ailleurs, il semble que le soutien politique à l'exercice de la solidarité relevant de « l'intérêt personnel éclairé » est assuré seulement si l'aide est temporaire. Ainsi, le soutien à la politique de cohésion de l'UE persiste car elle n'est pas perçue comme un transfert permanent de richesse entre les régions mais comme un instrument aidant les pays plus pauvres dans leurs efforts de convergence avec le niveau des pays plus riches (ce qui réduira le besoin de solidarité à l'avenir).

TABLEAU 1. DEUX TYPES DE SOLIDARITÉ INTERÉTATIQUE DANS L'UE

FONDEMENTS DE LA SOLIDARITÉ INTERÉTATIQUE DANS L'UE	OBJECTIF FINAL DE L'ACCORD DE SOLIDARITÉ	NATURE DE LA RELATION DE SOLIDARITÉ	IMPLICATIONS PRATIQUES ET POLITIQUES
RÉCIPROCITÉ DIRECTE	PARTAGER UN RISQUE ÉQUITABLEMENT RÉPARTI ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE	ÉGALITAIRE : TOUS LES PAYS DE L'UE SONT DES DONATEURS ET DES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS	TEND À ÊTRE PERMANENT N'EST EXERCÉE QUE DANS DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES, SEULEMENT LORSQU'UN PAYS EST FRAPPÉ PAR UN ÉVÉNEMENT NÉGATIF QU'IL NE CONTRÔLE PAS (RISQUE EXOGÈNE)
INTÉRÊT PERSONNEL ÉCLAIRÉ	AIDER LES PAYS DE L'UE LES PLUS FAIBLES OU LES PLUS PAUVRES POUR PRÉSERVER LA COHÉSION ET LA STABILITÉ DE TOUT LE GROUPE ET GARANTIR LEUR ENGAGEMENT DANS LE PROCESSUS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE	INÉGALITAIRE : LES PAYS DE L'UE LES PLUS PUISSANTS OU LES PLUS RICHES AIDENT LES PLUS FAIBLES OU LES PLUS PAUVRES	TEND À ÊTRE TEMPORAIRE LES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE NE SONT PAS TOUJOURS CONSIDÉRÉS COMME ÉTRANGERS AUX DIFFICULTÉS QUI JUSTIFIENT LEUR BESOIN D'AIDE.

SOURCE : SOFIA FERNANDES, EULALIA RUBIO.

Certes, la distinction entre ces deux conceptions de la solidarité peut ne pas sembler être la grille de lecture adaptée pour comprendre la crise actuelle. En effet, à ce jour, tous les efforts de solidarité ont été guidés par la logique d'intérêt personnel éclairé : les pays « forts » de l'UEM, notés « AAA », ont aidé ses membres plus « fragiles ». Toutefois, cette situation pourrait changer dans un proche avenir car la crise se propage au cœur de la zone euro et il devient plus difficile de faire la distinction entre ses membres « forts » et « fragiles ». Surtout, la crise a brutalement révélé la vulnérabilité de tous les pays de la zone euro vis-à-vis des marchés financiers ainsi que leur capacité limitée à stabiliser leurs économies, ce qui a relancé d'anciens débats sur la pertinence d'un mécanisme de type « assurance » dans l'UEM.

Les parties suivantes proposent un aperçu des discussions et des analyses dont ces deux conceptions de la solidarité ont été l'objet avant la crise, ainsi qu'une réflexion sur leur pertinence dans le contexte actuel. Auparavant, il importe de signaler deux autres points généraux relatifs à l'exercice de la solidarité interétatique dans l'UE.

Le premier porte sur la relation entre solidarité et responsabilité. Comme l'a observé Jérôme Vignon⁴, tout acte de solidarité engage en contrepartie le bénéficiaire de l'aide à accepter un élément de responsabilité. Dans la pratique, cette responsabilité se concrétise par l'instauration de conditions relatives à l'utilisation de l'aide. La conditionnalité poursuit deux objectifs distincts et partiellement contradictoires : un objectif constructif (garantir l'utilisation optimale de l'aide accordée et conduire le pays à entreprendre en parallèle les réformes nécessaires pour remédier à la situation de besoin) et un objectif punitif (rendre l'aide accordée aussi peu attrayante que possible pour réduire la probabilité d'aléa moral, c'est-à-dire le risque que le pays bénéficiaire se comporte de manière irresponsable à l'avenir en pensant qu'il sera aidé en cas de besoin). Le succès d'une action de solidarité dépend en grande partie de l'équilibre entre ces deux logiques de la conditionnalité. Ainsi, les conditions punitives assorties à l'aide ne doivent pas être tellement sévères qu'elles nuisent au but final de la solidarité, qui est d'aider un pays à pallier une situation négative.

Le second point concerne la relation entre deux principes élémentaires encadrant les relations entre les membres d'un groupe : la solidarité et la coordination. Dans une certaine mesure, il existe une relation inverse entre ces deux modes d'action. En effet, dans le cas des accords de type « assurance », la coordination peut contribuer à réduire l'incidence de certains risques donc la nécessité d'activer le mécanisme d'assurance.

4. Vignon, Jérôme, « [Solidarité et responsabilité dans l'UE](#) », *Notre Europe, Bref*, n° 26, juin 2011.

Ainsi, par exemple, une coordination plus étroite et efficace dans la lutte contre le terrorisme limite la probabilité d'une attaque terroriste dans les pays de l'UE, donc le besoin de recourir à la « clause de solidarité » du traité de Lisbonne. Dans le cas de la solidarité relevant de « l'intérêt personnel éclairé », la coordination peut servir à repérer, prévenir et pallier les divergences au sein d'un groupe, ce qui rend la solidarité liée aux différences moins nécessaire. Ce dernier point, abordé ci-après, est particulièrement intéressant dans le contexte des débats actuels sur la solidarité entre les pays de l'UEM dans la mesure où les besoins de solidarité proviennent en partie de l'absence de coordination efficace dans les années qui ont précédé la crise.

