

AMÉLIORER L'UEM

NOS RECOMMANDATIONS POUR LE DÉBAT SUR LE RAPPORT DES CINQ PRÉSIDENTS

Yves Bertoncini, Henrik Enderlein, Sofia Fernandes, Jörg Haas et Eulalia Rubio |
directeurs et chercheurs à l'Institut Jacques Delors et au Jacques Delors Institut - Berlin

RÉSUMÉ

Lors du prochain Conseil européen des 25/26 juin, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, présentera un rapport sur l'avenir de l'UEM. À titre préparatoire, une Note analytique a été publiée en février 2015, posant onze questions sur la manière d'améliorer la gouvernance économique dans la zone euro.

Notre publication définit certains principes directeurs sur le sujet. Nous partons du principe que l'intégration devrait être renforcée autant que nécessaire pour le fonctionnement efficace de l'UEM, mais le moins possible.

1. Conformité avec les règles : conditionnalité, incitations et aléa moral

La mise en œuvre et application du cadre de gouvernance de l'UEM doit reposer sur un juste équilibre entre sanctions et incitations. Les deux doivent être renforcées, mais l'accent doit être mis sur les incitations. De plus, les déséquilibres sociaux doivent être pris en compte dans l'évaluation de la convergence et des déséquilibres entre pays.

2. Réformes structurelles et convergence réelle

Des réformes structurelles pourraient être encouragées en permettant aux États membres qui remplissent certains critères de convergence de participer à des mécanismes de partage des risques dans le cadre d'une UEM renforcée. Les objectifs de réforme ne devraient pas se limiter à renforcer la compétitivité-coût, mais viser des mesures plus générales visant à améliorer la compétitivité hors coût par le biais d'une aide financière ciblée et d'une assistance technique.

3. Marchés financiers : lien banques-dette souveraine et absorption des chocs

L'impact des futures crises pourrait être davantage atténué en créant une assurance européenne des dépôts bancaires, ce qui limiterait la fuite de capitaux de pays sous pression, et en ajoutant un filet de sécurité au Fonds de résolution unique (FRU) afin de renforcer sa crédibilité.

4. Instruments de gouvernance manquants

Le MSE devrait être remplacé par un Fonds monétaire européen, qui prévoirait un système de vote rationalisé et fournirait de la liquidité d'urgence aux pays connaissant des difficultés financières sur la base de conditions prédéfinies. De plus, afin d'éviter la réémergence de déséquilibres au sein de la zone euro, un mécanisme de stabilisation macro-économique devrait se mettre en place, permettant d'aider les pays en cas de choc économique important.

5. Responsabilité et légitimité

La responsabilité et la légitimité de l'UEM doivent être renforcées. Au niveau exécutif, il s'agit notamment d'organiser régulièrement des sommets de la zone euro, de créer un président permanent de l'Eurogroupe et de remplacer la troïka par une « équipe européenne » sous contrôle démocratique direct. Au niveau parlementaire, il faut créer une « sous-commission de la zone euro » au sein du Parlement européen et renforcer la participation des députés nationaux à la gouvernance de l'UEM.

L'UEM doit être davantage développée et le Rapport des cinq présidents peut jouer un rôle clé dans la définition du programme de réforme. Il pourrait y avoir différentes voies possibles pour renforcer l'union monétaire et ce rapport devrait nous permettre une analyse systématique de ces différentes options. Il faut un débat sérieux sur les perspectives à long terme de l'UEM.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Conformité avec les règles : conditionnalité, incitations et aléa moral	3
2. Réformes structurelles et convergence réelle	5
3. Marchés financiers : lien banques-dettes souveraines et absorption des chocs	7
4. Instruments de gouvernance manquants	8
5. Responsabilité et légitimité	9
CONCLUSION	12
BIBLIOGRAPHIE	13
SUR LES MÊMES THÈMES...	14

INTRODUCTION

Quelles devraient être les prochaines étapes en vue d'améliorer la gouvernance économique dans la zone euro ? Une Note analytique¹, préparée par le président de la Commission européenne, en coopération avec les présidents du Parlement européen, du Conseil européen, de l'Eurogroupe et de la BCE, suggère quelques réponses et soulève de nombreuses questions. Selon cette note, les priorités à court terme consistent à mener des réformes structurelles favorables à la croissance et à approfondir le marché unique. La note est destinée à enclencher un processus de discussion sur l'avenir de l'UEM qui viendra alimenter un rapport des cinq présidents sur cette question, à paraître en juin. Afin de structurer ces discussions, la note formule onze questions. Elles portent sur cinq grands sujets : la conformité avec les règles, les réformes structurelles, le rôle des marchés financiers, les instruments de gouvernance manquants et les questions de légitimité politique.

“ CE POLICY PAPER PRÉSENTE NOTRE POINT DE VUE SUR LES QUESTIONS POSÉES PAR LA NOTE ANALYTIQUE ”

Ce Policy paper présente notre point de vue sur ces questions. Il résume une série de propositions faites par les Instituts Jacques Delors de Berlin et de Paris sur l'avenir de l'UEM². Notre principe directeur n'est pas de pousser aveuglément pour plus d'intégration européenne, mais plutôt - en tenant compte des contraintes liées à un contexte politique difficile - de présenter des propositions où ils sont les plus nécessaires. Nous partons du principe que l'intégration devrait être « renforcée autant que nécessaire pour le fonctionnement efficace de l'UEM, mais le moins possible »³.

1. Conformité avec les règles : conditionnalité, incitations et aléa moral

QUESTIONS PERTINENTES ISSUES DE LA NOTE ANALYTIQUE

- Comment garantir des situations budgétaires et économiques saines dans tous les États membres de la zone euro ?
- Comment garantir une meilleure mise en œuvre et application du cadre de gouvernance économique et budgétaire ?
- Quels sont les instruments nécessaires lorsque des politiques nationales continuent de diverger de façon préjudiciable, en dépit de la surveillance exercée en application du cadre de gouvernance ?

Plusieurs questions de la note analytique sont liées à la question générale de savoir comment garantir la conformité avec les règles et procédures en vigueur dans l'UE. Selon nous, une condition préalable à une mise en œuvre satisfaisante consiste à s'assurer que les règles sont bien définies et qu'elles sont considérées comme justes par ceux qui doivent les respecter. Des progrès peuvent être réalisés dans ce domaine. Concernant le pacte de stabilité et de croissance, nous estimons que les nouvelles lignes directrices présentées par la Commission Juncker⁴ sont une étape dans la bonne direction. La clarification des règles pourrait contribuer à la relance économique dans les pays membres de la zone euro en encourageant les réformes au niveau national. Nous saluons notamment le fait que l'extension des délais pour corriger les déficits excessifs

1. Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem et Mario Draghi, *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area. Analytical Note*, février 2015.

2. Voir plus particulièrement les travaux de Enderlein et al (2012), Fernandes et Rubio (2012), Enderlein, Guttenberg et Spiess (2013), Fernandes et Masluskaitė (2013), Bertoincini (2013), Fernandes (2014), Bertoincini et Vitorino (2014), Rubio (2014), Enderlein, Vannahme et Haas (2014).

3. Voir Henrik Enderlein, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul de Grauwe, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir et António Vitorino, « Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe » (Rapport du « groupe Tommaso Padoa-Schioppa »), *Études & Rapports N° 92*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2012.

4. Voir COM (2015) 12 final.

repose de façon plus explicite sur les progrès réalisés au niveau des réformes⁵ et que les écarts potentiels par rapport aux objectifs budgétaires à moyen terme soient tolérés dans certains cas, s'ils sont justifiés par des investissements publics nécessaires. Ce dernier aspect pourrait encourager certains pays à investir moins dans leur consommation et davantage dans leur future croissance. D'autres avancées pourraient consister à élargir la « clause d'investissement » aux pays concernés par le volet correctif étant donné qu'il repose sur la même logique. De plus, la légitimité du pacte serait considérablement renforcée si la question de la mise en œuvre « politisée » des clauses de flexibilité était traitée, c'est-à-dire la tendance à traiter les grands pays avec plus d'indulgence que les petits.

Il faut également améliorer la surveillance des déséquilibres macro-économiques. Les déséquilibres sociaux doivent être pris en compte dans l'application de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Sinon, les efforts en vue de corriger l'un des aspects de l'union monétaire pourraient nuire à un autre aspect⁶.

“ POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE, IL FAUT EN OUTRE UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE SANCTIONS ET INCITATIONS ”

Pour une mise en œuvre efficace, il faut en outre un juste équilibre entre sanctions et incitations. La gouvernance actuelle de l'UEM repose surtout sur la menace de sanctions. Il ne s'agit pas forcément du moyen le plus efficace, car ces sanctions sont souvent considérées comme peu crédibles et renforcent la perception de mesures dictées par Bruxelles, et donc la résistance au niveau national. Il faut créer des incitations positives, notamment en vue de mener des réformes structurelles. Des incitations financières pourraient être une solution. Une autre approche prometteuse consiste à associer directement les progrès dans la mise en œuvre des réformes structurelles à la participa-

tion à un cadre institutionnel renforcé au niveau européen⁷. Nous reviendrons plus en détail sur ces deux options dans les sections suivantes.

Enfin, l'une des principales raisons pour lesquelles il est si difficile de lutter contre la non-conformité avec les règles dans l'UEM est le manque de crédibilité de la principale et ultime sanction, la sortie de la zone euro. Pour remédier à ce problème, des options réalisables pourraient être étudiées à l'avenir, prévoyant une sortie « en bon ordre » de l'UEM, bien qu'une telle mesure doive être envisagée en dernier recours et à l'issue d'un processus long et transparent (afin d'éviter des « sorties surprises »)⁸. De plus, et contrairement à la plupart de nos propositions, la mise en place d'une option de sortie nécessiterait de réviser les traités. Une solution plus modérée pourrait consister à renforcer la discipline de marché pour les pays membres qui ne respectent pas les règles, et ce en autorisant des défauts souverains dans certains cas exceptionnels⁹. Toutefois, une telle menace n'est crédible que si l'union bancaire et les systèmes d'aide pour les pays en conformité avec les règles sont renforcés afin d'éviter qu'un défaut puisse provoquer une crise financière dans toute la zone euro.

5. Comme proposé dans Eulalia Rubio, « *Promouvoir les réformes structurelles dans la zone euro : pourquoi et comment ?* », *Policy paper N° 119*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014.

6. Sofia Fernandes et Kristina Mastauskaite, « *Une dimension sociale pour l'UEM : pourquoi et comment ?* », *Policy paper N° 98*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013.

7. Voir Henrik Enderlein, Joachim Fritz-Vannahme et Jörg Haas, « *Réparer et préparer : Renforcer les économies européennes après la crise* », *Étude*, Jacques Delors Institut – Berlin et Bertelsmann Stiftung, janvier 2015 ; Enderlein Henrik et Jean Pisani-Ferry, *Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe*, Rapport à Sigmar Gabriel, ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie, et à Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, 2014 ; Rubio (2014), *op.cit.*

8. Enderlein et al (2014), *op.cit.*

9. Enderlein et al (2012), *op.cit.*

2. Réformes structurelles et convergence réelle

QUESTIONS PERTINENTES ISSUES DE LA NOTE ANALYTIQUE

- Dans quelles conditions et sous quelle forme pourrait-on envisager une gouvernance commune renforcée sur les réformes structurelles ? Comment peut-elle contribuer à une réelle convergence ?

Toute discussion sur les moyens de promouvoir les réformes structurelles dans l'UEM doit commencer par clarifier quel type de réformes devrait être promu et pour quelle raison¹⁰. De nombreuses réformes structurelles améliorent la compétitivité et la croissance des économies nationales, et ont également des effets positifs sur l'UEM dans son ensemble. Ces réformes devraient être promues dans le cadre d'une coordination souple, mais il n'est pas nécessaire de renforcer les mécanismes de gouvernance au niveau européen, car ils ne sont pas essentiels au bon fonctionnement de l'UEM.

Il existe deux cas dans lesquels une implication plus grande de l'UE pourrait être souhaitable. Premièrement, certaines réformes sont fondamentales pour garantir la viabilité de l'UEM sur le long terme. Comme le souligne la note analytique, les déséquilibres de la balance des comptes courants entre les pays membres de l'UEM ont été parmi les principales causes de la crise. Si nous souhaitons éviter la réapparition de déséquilibres importants et persistants, nous devons nous assurer que les économies de la zone euro sont capables de s'ajuster de manière flexible aux chocs par le biais des prix à l'exportation et à l'importation (*voir aussi section 4*). Une meilleure capacité d'ajustement améliore également la synchronisation des cycles économiques et atténue ainsi le problème de la politique monétaire qui ne convient à personne (« *one size fits none* »). Des réformes structurelles peuvent contribuer à renforcer l'élasticité des prix et des salaires, mais il est difficile de s'assurer que les pays de l'UEM mettent en œuvre de telles réformes. Le simple fait de mettre au point les cadres de gouvernance économique et budgétaire, comme souligné dans la section 1, pourrait ne pas suffire en soi et les incitations financières risquent d'être inefficaces dans les pays ayant une situation budgétaire solide.

Une approche prometteuse en vue de promouvoir ces réformes serait de créer un lien direct entre la mise en œuvre des réformes structurelles au niveau national et la création de nouvelles institutions de l'UEM¹¹. Elle pourrait être réalisée en fixant des critères minimaux (par ex. concernant la flexibilité du marché et l'ouverture à la concurrence) à la participation des États membres dans de futures institutions de partage des risques de l'UEM (*comme souligné dans la section 4*). La perspective d'adhésion à ces institutions pourrait constituer une puissante incitation tant pour les pays économiquement faibles (qui, du moins à court terme, sont davantage susceptibles de profiter de tels mécanismes) que pour les pays à l'économie solide (qui pourraient profiter des avantages de la monnaie commune sans avoir à craindre de nouveaux déséquilibres et renflouements).

10. Enderlein et al (2014), *op. cit.*; Rubio (2014), *op. cit.*

11. Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Études & Rapports N° 100*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013 ; Rubio (2014); Enderlein et al (2014).

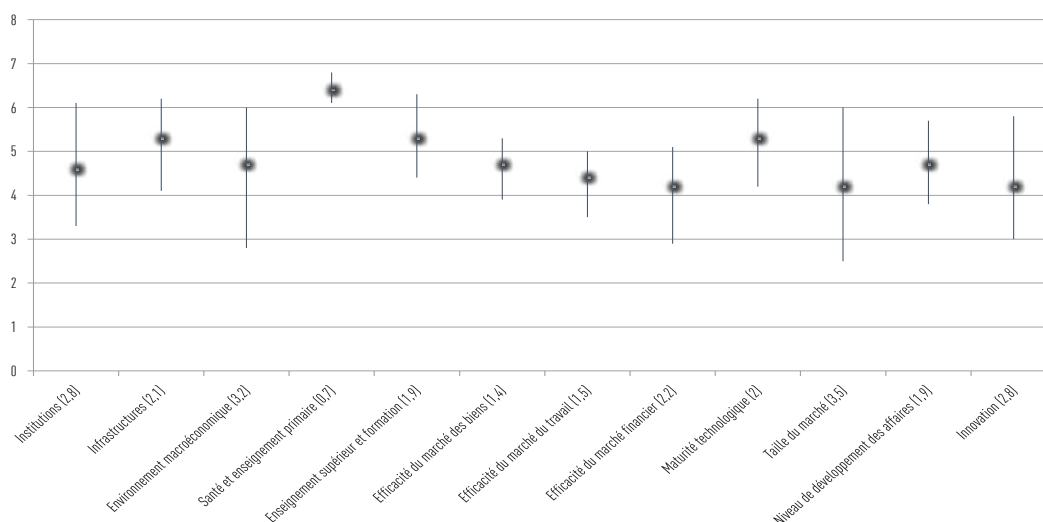
TABEAU 1 ► Incitations à adhérer à de nouvelles institutions de partage des risques de l'UEM

	ÉLÉMENT	AVANTAGES POUR DES PAYS À L'ÉCONOMIE SOLIDE	AVANTAGES POUR DES PAYS SOUS PRESSION
Nouveaux instruments (disponibles pour les pays réformés)	<ul style="list-style-type: none"> Mécanisme de stabilisation conjoncturelle 	<ul style="list-style-type: none"> L'UEM fonctionne comme prévu Aucun transfert net à moyen terme Recevront des paiements durant les ralentissements conjoncturels 	<ul style="list-style-type: none"> Les paiements soutiennent les efforts de réforme Évite les divergences en taux d'inflation et compétitivité
	<ul style="list-style-type: none"> MSE +/-Fonds monétaire européen avec système de vote rationalisé et règles claires (« la souveraineté prend fin là où la liquidité prend fin ») 	<ul style="list-style-type: none"> Apporte de la stabilité mais dissuade les déficits excessifs Pas de prise d'otage 	<ul style="list-style-type: none"> Rend les crises de liquidité auto-réalisatrices moins probables Les conditions de l'aide d'urgence sont connues <i>ex ante</i> Moins d'incertitude sur les marchés
	<ul style="list-style-type: none"> Union bancaire complète, avec un système d'assurance des dépôts et un dispositif de soutien budgétaire crédible 	<ul style="list-style-type: none"> Coûts plus bas dus aux défaillances du marché et à des situations « trop grands pour faire faillite » (« <i>too big to fail</i> ») 	<ul style="list-style-type: none"> Les situations de panique bancaire et les fuites de capitaux deviennent moins probables

Source : Basé sur Enderlein Henrik, Joachim Fritz-Vannahme et Jörg Haas, « Réparer et préparer : Renforcer les économies européennes après la crise », Étude, Jacques Delors Institut - Berlin et Bertelsmann Stiftung, janvier 2015.

Deuxièmement, dans la mesure où les grandes divergences structurelles menacent la stabilité de la zone euro, une action européenne visant à réduire les écarts de compétitivité actuels au sein de la zone euro se justifie. Ces dernières années, le principal objectif a été de supprimer les rigidités des prix et des salaires, même si au final, les écarts de compétitivité observés actuellement au sein de la zone euro s'expliquent en grande partie par des différences dans des facteurs de compétitivité hors coût tels que la capacité d'innover, les institutions, la disponibilité des technologies de pointe ou l'efficacité des marchés financiers (*voir graphique 1*).

GRAPHIQUE 1 ► Différences au sein de la zone euro dans les facteurs de compétitivité (12 piliers composant l'indice global de compétitivité)



Source : Indice global de compétitivité 2013-2014.

Nous sommes conscients qu'il est difficile, voire impossible de supprimer entièrement ces différences structurelles, mais nous estimons que deux lignes d'action complémentaires devraient être examinées. La première consiste à créer un mécanisme d'aide financière temporaire en vue de soutenir un processus de convergence réelle au sein de l'UEM (une sorte de « super fonds de cohésion », comme l'a proposé Jacques Delors dans un discours prononcé en juin 2013)¹². L'objectif de ce mécanisme serait de fournir une aide financière ciblée et de l'assistance technique aux pays de la zone euro menant d'importantes réformes en vue d'améliorer la produc-

12. Jacques Delors, « Repenser l'UEM et "repositiver" la grande Europe », *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2013.

tivité de leur économie sur le long terme¹³. La seconde ligne d'action consiste à améliorer l'efficacité et l'allocation des fonds structurels et de cohésion dans les pays de la zone euro, et notamment la capacité des fonds structurels à promouvoir les réformes¹⁴.

3. Marchés financiers : lien banques-dettes souveraines et absorption des chocs

QUESTIONS PERTINENTES ISSUES DE LA NOTE ANALYTIQUE

- La question de l'interdépendance entre la sphère budgétaire et la sphère financière a-t-elle été suffisamment prise en compte pour éviter la reproduction de cercles vicieux entre la dette des banques et la dette souveraine des États ?
- Comment renforcer le partage de risques avec le secteur privé par l'intermédiaire des marchés financiers dans la zone euro, de façon à garantir une meilleure absorption des chocs asymétriques ?

La création d'une union bancaire a sans conteste été une étape fondamentale dans les efforts visant à limiter le risque d'une « boucle diabolique » entre les banques en faillite et les États souverains très endettés. Cependant, l'union bancaire n'est pas encore entièrement achevée. Le Fonds de résolution unique (FRU) est modeste par rapport aux bilans des banques et l'utilisation des ressources du mécanisme européen de stabilité (MES) est soumise à de nombreuses contraintes. De plus, la récente fuite des dépôts bancaires de Grèce a souligné qu'en l'absence d'une assurance des dépôts commune à la zone euro, les banques sont vulnérables face aux crises de solvabilité de leur pays. L'impact des futures crises pourrait être davantage atténué en créant une assurance européenne des dépôts, ce qui limiterait la fuite de capitaux de pays sous pression, et en ajoutant un filet de sécurité budgétaire au Fonds de résolution unique (FRU) afin de renforcer sa crédibilité¹⁵.

Les marchés financiers peuvent contribuer à absorber les chocs asymétriques et à lutter contre la fragmentation qui règne actuellement dans le système financier de la zone euro. La création d'une union bancaire peut permettre de normaliser progressivement les conditions de crédit dans les économies touchées par la crise, mais cela prendra du temps et dans tous les cas, cela ne suffira pas à garantir un marché financier bien intégré dans la zone euro.

La création d'une union des marchés des capitaux pourrait en principe servir de base à l'intégration renforcée du marché des actions et des obligations, améliorant ainsi le partage des risques avec le secteur privé. Il s'agit toutefois d'un projet à long terme, et nous ignorons s'il sera suffisant pour susciter des flux d'investissements transfrontaliers au sein de la zone euro. Même si les marchés de capitaux sont entièrement intégrés dans une union monétaire, l'assurance privée contre les chocs asymétriques risque de demeurer sous-optimale. Elle devra être soutenue par des instruments de gouvernance supplémentaires.

13. Eulalia Rubio, « Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ? », *Policy paper N° 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013.

14. Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, « Solidarité dans la zone euro : combien, pourquoi, jusqu'à quand ? », *Policy Paper N° 51*, Notre Europe, février 2012.

15. Enderlein et al (2012), *op. cit.*

4. Instruments de gouvernance manquants

QUESTIONS PERTINENTES ISSUES DE LA NOTE ANALYTIQUE

- Le cadre de gouvernance actuel – pour autant qu’il soit pleinement mis en œuvre – est-il suffisant pour permettre à la zone euro de résister aux chocs et de devenir prospère sur le long terme ?
- Dans quelle mesure le cadre de l’UEM peut-il s’appuyer essentiellement sur des règles solides et dans quelle mesure des institutions communes fortes sont-elles également nécessaires ?
- Dans quelle mesure le partage actuel de la souveraineté est-il adéquat pour satisfaire aux exigences du cadre économique, financier et budgétaire applicable à la monnaie commune ?
- Un nouveau partage des risques dans le domaine budgétaire est-il souhaitable ? Quelles seraient les conditions préalables ?

Si l’Europe est parvenue, dans une certaine mesure, à atteindre un niveau de stabilité via une « gouvernance exploratoire »¹⁶, le cadre actuel de l’UEM, même s’il est pleinement mis en œuvre, ne suffira pas à rendre la zone euro résistante aux chocs et prospère sur le long terme. Son principal objectif est de lutter contre les symptômes, et non contre les racines de la crise. Des déséquilibres devraient continuer de voir le jour, les ajustements demeurent lents et une réaction unifiée à la crise est loin d’être garantie.

Il est nécessaire d’améliorer les règles communes et les procédures « descendantes » de coordination, mais cela ne suffit pas à garantir le bon fonctionnement de l’UEM. Comme Tommaso Padoa-Schioppa aimait à le rappeler, une véritable UEM ne peut fonctionner correctement que si l’Union est un acteur, et non un simple coordinateur (non seulement dans le domaine monétaire, mais également au niveau économique et budgétaire). La zone euro doit être en mesure de mener des actions communes. Pour ce faire, il faut créer des institutions communes solides, capables de prendre rapidement des décisions et à l’abri de pressions politiques nationales. L’architecture de l’UEM doit être complétée par au moins deux autres éléments¹⁷.

Premièrement, il faut des mécanismes d’ajustement efficaces, qui empêchent l’apparition de grands déséquilibres entre les membres de la zone euro. La note analytique souligne dans quelle mesure ces déséquilibres ont contribué à la crise. La dynamique sous-jacente peut être en partie traitée en renforçant le canal du taux de change réel (via des mesures telles que la mise en œuvre pleine et entière de la législation européenne relative au marché unique, la définition de normes communes à la zone euro dans des domaines tels que le marché du travail, la fiscalité ou les droits à pension, ou des actions visant à promouvoir la mobilité de la main-d’œuvre au sein de la zone euro). Cependant, ces mesures ne prendront effet que lentement et la convergence absolue n’est ni réaliste, ni souhaitable. Des paiements de transfert temporaires pourraient donc être nécessaires afin de synchroniser les cycles économiques des membres de la zone euro et d’atténuer ainsi l’accumulation de déséquilibres¹⁸. Il ne faut pas confondre ces paiements avec des mécanismes de transfert permanents, dont l’objectif est la convergence des revenus. Un mécanisme cyclique fondé sur les différences d’écarts de production pourrait donner lieu à des paiements de transferts nets proches de zéro à moyen terme et contribuer à garantir que la politique monétaire de la BCE n’amplifie pas les différentiels d’inflation entre les États membres, comme cela a été le cas dans les années 2000¹⁹. Un programme d’assurance-chômage à l’échelle européenne pourrait avoir un effet semblable.

Deuxièmement, nous avons besoin d’un mécanisme de résolution et de prévention des crises plus efficace, capable de réduire l’incertitude et la contagion en encourageant la responsabilité budgétaire, tout en garantissant la crédibilité des systèmes d’aide. Cet objectif pourrait être atteint en créant un Fonds monétaire européen (FME) qui protégerait les pays de la zone euro contre les crises de solvabilité auto-réalisatrices²⁰. Le

16. Hertie School of Governance (ed.), *The Governance Report 2015*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

17. Enderlein et al (2012), *op. cit.*

18. Enderlein et al (2012), *op. cit.* ; Rubio (2014), *op. cit.*

19. Voir Enderlein et al (2013) pour une proposition détaillée de mécanisme d’assurance contre les chocs conjoncturels.

20. Enderlein et al (2014), *op. cit.*

FME remplacerait l'actuel mécanisme européen de stabilité (MES), qui a deux grandes faiblesses : il n'est pas fondé sur le principe de la responsabilité solidaire, ce qui diminue sa crédibilité, et les décisions de soutenir la stabilité d'un pays doivent être prises à l'unanimité, ce qui l'empêche de réagir vite et de manière décisive. Le FME prévoirait un système de vote rationalisé et fournirait de la liquidité d'urgence selon des conditions prédéfinies. L'aide au-delà d'un certain seuil serait soumise à un contrôle budgétaire extérieur de plus en plus intrusif (selon le principe « la souveraineté prend fin là où cesse la liquidité»). Cette condition limiterait le risque d'aléa moral. Le FME pourrait également apporter un filet de sécurité au mécanisme de résolution unique de l'union bancaire.

La création de ces nouvelles institutions implique un nouveau partage des risques dans le domaine budgétaire. L'UEM a besoin d'une mise en commun des ressources budgétaires et/ou d'un pouvoir autonome pour mobiliser des ressources en vue de proposer un système d'aide crédible dans le cas de crises auto-réalisatrices, de protéger les pays contre des chocs asymétriques et d'apporter un soutien crédible au mécanisme de résolution bancaire.

À leur tour, ces institutions renforcées de partage des risques ne sont viables que si elles s'accompagnent de plus de partage de souveraineté. Le niveau actuel de partage de souveraineté n'est pas suffisant pour remplir les conditions économiques, financières et budgétaires de la monnaie commune, car il n'est pas clair dans quelle mesure la souveraineté est partagée *de facto* à l'heure actuelle. En effet, malgré les dispositions du Traité stipulant que la politique économique est « une question d'intérêt commun » (art. 121, TFUE), il semble que plusieurs États membres continuent de considérer l'UEM comme un groupement d'États souverains économiquement indépendants qui adhèrent à un cadre de règles mais agissent, dans ce cadre, séparément et non conjointement.

5. Responsabilité et légitimité

QUESTIONS PERTINENTES ISSUES DE LA NOTE ANALYTIQUE

- Quelle serait la meilleure façon de garantir l'obligation de rendre des comptes et la légitimité dans le cadre d'une structure à plusieurs niveaux, telle que l'UEM ?

Il est évident qu'une UEM renforcée sur le plan institutionnel comme suggéré ci-dessus requiert, dans une plus large mesure que l'UEM sous sa forme actuelle, une responsabilité et une légitimité renforcées. Plusieurs ajustements complémentaires sont nécessaires, tant aux niveaux exécutif que parlementaire. Commençons par examiner trois séries d'ajustements politiques et institutionnels²¹.

Premièrement, il faudrait organiser régulièrement des sommets de la zone euro (au moins deux fois par an, comme prévu dans les règles de mars 2012). Ces sommets, qui réuniraient les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro et le président des « sommets de la zone euro », devraient exercer un leadership sur les grands enjeux de la zone euro, en sollicitant l'expertise et les recommandations du Conseil, de la Commission et de la BCE. Dans cette optique, et comme l'ont suggéré les autorités françaises et allemandes, il serait extrêmement utile que les sommets de la zone euro s'appuient sur l'Eurogroupe, mais également sur le conseil des ministres du Travail et des Affaires sociales et tout autre type de conseil susceptible d'avoir une vision ne se limitant pas aux questions économiques et financières.

21. Voir Yves Bertoncini et António Vitorino, « Réformer la "gouvernance" européenne. Pour une fédération d'États nations plus légitime et plus efficace », *Études & Rapports N° 105*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2014.

Deuxièmement, les pays de la zone euro devraient nommer un président permanent de l'Eurogroupe. Le bien public que représente l'euro devrait en effet être soutenu et incarné de façon permanente, et non sporadique. Cette fonction, qui pourrait être créée éventuellement par la fusion du poste de président de l'Eurogroupe et de celui de commissaire chargé des affaires économiques et monétaires, assurerait le suivi des décisions prises dans le cadre de l'UEM et serait responsable devant les États membres et les députés

Enfin, l'expérience de la « troïka » a été particulièrement désastreuse en termes de légitimité et de responsabilité. A l'avenir, la surveillance de la mise en œuvre des programmes d'ajustement dans le cadre d'une aide financière européenne devrait être assurée par une « équipe européenne » (constituée de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la BCE (pour la partie bancaire) et, une fois le FME en place, de représentants de cette nouvelle institution. Cette équipe européenne agirait plus facilement si les responsabilités étaient clairement réparties entre l'Eurogroupe et la Commission, sous le contrôle direct du Conseil européen et du Parlement européen.

De plus, trois ajustements complémentaires sont nécessaires au niveau parlementaire pour renforcer la responsabilité et la légitimité de l'UEM.

UNE « SOUS-COMMISSION DE LA ZONE EURO » DEVRAIT ÊTRE CRÉÉE AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN

Premièrement, le Parlement européen doit jouer un plus grand rôle dans cette nouvelle gouvernance. Pour ce faire, une « sous-commission de la zone euro » devrait être créée au sein du Parlement européen, en révisant les règles de procédure du Parlement européen. Ces sous-commissions existent déjà dans des domaines où l'UE a moins de compétences que pour la gouvernance de la zone euro, tels que les droits humains ou la défense ; il est donc logique de créer une sous-commission du même type, tant pour des raisons pratiques que politiques (l'euro est un bien public qui a suffisamment de valeur pour mériter un groupe parlementaire dédié). Cette sous-commission ne devrait pas être uniquement réservée aux députés élus dans les pays de la zone euro, mais devrait être ouverte à tous les députés souhaitant y adhérer, dans la limite de 60 membres, pour des raisons juridiques (articles 10.2 et 14.4 du TUE), politiques (afin de ne pas rétablir de frontières au sein du Parlement européen) et philosophiques (tous les pays de l'UE sont concernés par l'UEM).

Deuxièmement, une plus grande participation des députés nationaux à la gouvernance de l'UEM devrait être prévue selon l'article 13 du TSCG, qui prévoit la création d'une « conférence des représentants des commissions concernées » des parlements nationaux et du Parlement européen afin d'examiner les questions économiques et budgétaires. L'organisation de cette conférence est utile à deux égards : elle permet une plus grande participation des députés nationaux au niveau de l'UEM, compte tenu de leur rôle dans l'adoption des plans de renflouement des pays de la zone euro et dans les décisions relatives aux choix économiques et budgétaires ; elle réunit des représentants de toutes les commissions spécialisées liées à la gouvernance de l'UEM, notamment la commission des Affaires économiques et financières, et pas seulement la commission des Affaires européennes. En bref, cette conférence doit jouer le rôle confié au « COSAC », mais au niveau de l'UEM, et être à la fois un forum de discussion et un acteur influent. Cet objectif sera évidemment plus facile à atteindre si la conférence dispose des ressources et de la publicité nécessaires pour renforcer et maintenir la motivation des députés nationaux concernés. Dans cette perspective, l'accord conclu par les parlements à l'occasion de leurs réunions de 2013 et 2014 a souligné la nécessité d'une organisation plus solide : si cette conférence adopte de véritables « règles de procédure », précisant le nombre de membres et la nature de ses activités, elle pourra jouer un rôle utile sur la base d'une répartition fonctionnelle des tâches entre les parlements.

Enfin, les parlements nationaux devraient exercer un contrôle et une supervision plus efficaces des décisions et actions des gouvernements nationaux sur les enjeux de l'UEM. Dans les États membres où les parlements ne jouent pas un rôle suffisamment important, des ajustements institutionnels et juridiques devraient être prévus afin de renforcer la dimension démocratique de la gouvernance de l'UEM. Des débats obligatoires devraient notamment être organisés par les parlements nationaux sur des enjeux relatifs à l'euro (tels que l'évaluation

des recommandations par pays après leur adoption par le Conseil), y compris sur la base des amendements au Traité si nécessaire.

TABLEAU 2 ► Une architecture institutionnelle complétée pour la zone euro

LE « GOUVERNEMENT » DE LA ZONE EURO	
Niveau présidentiel	Sommets zone euro réguliers avec président permanent et contribution du président de la Commission
Niveau ministériel	Eurogroupe avec président à temps plein et contribution de la Commission
LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA ZONE EURO	
Parlement européen	Sous-commission zone euro (ouverte à tous les parlementaires européens, dans la limite de 60 membres)
Parlements nationaux - Niveau européen	Conférence interparlementaire de l'UEM (ouverte à des représentants des 25 parlements nationaux ayant ratifié le TSCG, dans la limite de 150). Participation de membres du Parlement européen (dans la limite de 30).
Parlements nationaux - Niveau national	Renforcement du contrôle <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> sur leur gouvernement lorsqu'il délibère et vote sur des enjeux zone euro
DES SERVICES RENFORCÉS POUR LA ZONE EURO	
Sauvetage	MES puis MESF élargi / « Équipe européenne » Commission-Eurogroupe-BCE (au lieu de Troïka).
Suivi budgétaire	Commission - Secrétariat de l'Eurogroupe - Trésor européen
Coordination	Comité économique et financier - Groupe de travail de l'Eurogroupe

N.B. : déjà mis en place, à **mettre en place**.

Source : Yves Bertoincini et António Vitorino, « Réformer la "gouvernance" européenne. Pour une fédération d'États nations plus légitime et plus efficace », *Études & Rapports N° 105*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, septembre 2014.

CONCLUSION

Même après six ans de crise, il manque toujours à l'UEM des éléments fondamentaux. Il est donc intéressant que le processus des cinq présidents s'efforce de nouveau d'identifier les étapes possibles en vue d'améliorer la gouvernance économique dans la zone euro. Le rapport des cinq présidents peut jouer un rôle clé dans la définition du programme de réforme. Pour ce faire, il doit indiquer clairement quels sont les éléments nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'union monétaire et ce qui reste encore à explorer.

Selon les auteurs de cette publication, une UEM renforcée devrait contenir les éléments suivants :

- Des règles communes qui tiennent compte des objectifs plus généraux de l'union monétaire et prévoient un juste équilibre entre sanctions et incitations.
- Un processus de convergence réelle au sein de l'UEM, notamment sur la base d'incitations aux réformes structurelles. Les pays menant des réformes importantes pour améliorer la compétitivité de leur économie sur le long terme devraient être soutenus par un mécanisme d'aide financière temporaire.
- Une union bancaire parachevée, qui comprenne un filet de sécurité et une assurance européenne des dépôts bancaires.
- Des institutions plus fortes dans le domaine de la gouvernance économique, à savoir un Fonds monétaire européen pour protéger efficacement les pays de la zone euro contre des crises de solvabilité auto-réalisatrices et un mécanisme d'assurance des chocs pour synchroniser les cycles économiques des États membres de l'UEM.
- Une structure institutionnelle plus explicite de la zone euro, qui renforce la responsabilité et la légitimité des nouveaux instruments de gouvernance aux niveaux parlementaire et exécutif.

Ensemble, ces éléments peuvent constituer un cadre de réforme à condition que les pays européens commencent à envisager le processus comme un jeu à somme positive. Toutes les économies européennes peuvent profiter de réformes structurelles visant à éviter l'accumulation des déséquilibres et d'une gouvernance de la zone euro renforcée. Tous les pays profiteraient d'une approche clairement définie quant au partage des risques, par rapport aux négociations *ad hoc* menées actuellement, qui ont des coûts énormes en termes d'incertitude économique et de tensions croissantes entre les États membres de l'UE. Les facteurs clés sont l'engagement crédible et le timing.

“ IL FAUT UN DÉBAT SÉRIeux SUR LA PERSPECTIVE À LONG TERME DE L'UEM ”

L'une des solutions serait de prévoir un processus par étapes qui assure aux pays participants la protection des instruments de gouvernance mentionnés ci-dessus seulement dans le cas où ils parviennent à un niveau de convergence suffisant et où ils acquièrent une capacité d'ajustement aux chocs garantissant une union monétaire stable. Il faut faire passer le message suivant : un accord groupé peut présenter de réels avantages, mais uniquement pour les pays qui sont prêts à se réformer²².

Enfin, il ne faut pas oublier qu'il peut exister plusieurs autres moyens de renforcer l'union monétaire. La principale contribution du rapport des cinq présidents devrait consister à jeter les bases d'un examen systématique de ces différentes options. Il faut un débat sérieux sur les perspectives à long terme de l'UEM.

22. Enderlein et al (2014), *op. cit.*

BIBLIOGRAPHIE

- Bertoncini, Yves, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper N° 94*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013.
- Bertoncini Yves et António Vitorino, « Réformer la "gouvernance" européenne. Pour une fédération d'États nations plus légitime et plus efficace », *Études & Rapports N° 105*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2014.
- Delors Jacques, « Repenser l'UEM et "repositiver" la grande Europe », *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2013.
- Enderlein Henrik, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul de Grauwe, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir et António Vitorino, « Parachever l'euro Feuille de route vers une union budgétaire en Europe » (Rapport du « groupe Tommaso Padoa-Schioppa »), *Études & Rapports N° 92*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2012.
- Enderlein Henrik, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Études & Rapports N° 100*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013.
- Enderlein Henrik, Joachim Fritz-Vannahme et Jörg Haas, « Réparer et préparer : Renforcer les économies européennes après la crise », *Étude*, Jacques Delors Institut – Berlin et Bertelsmann Stiftung, janvier 2015.
- Enderlein Henrik et Jean Pisani-Ferry, *Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe*, Rapport à Sigmar Gabriel, ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie, et à Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, 2014.
- Fernandes Sofia, « Qui gouverne dans la zone euro ? "Bruxelles" ou les États ? », *Policy Paper N° 111*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014.
- Fernandes Sofia et Kristina Maslauskaitė, « Une dimension sociale pour l'UEM : pourquoi et comment ? », *Policy paper N° 98*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013.
- Fernandes Sofia et Eulalia Rubio, « Solidarité dans la zone euro : combien, pourquoi, jusqu'à quand ? », *Policy Paper N° 51*, Notre Europe, février 2012.
- Hertie School of Governance (ed.), *The Governance Report 2015*, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Rubio Eulalia, « Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ? », *Policy paper N° 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013.
- Rubio Eulalia, « Promouvoir les réformes structurelles dans la zone euro : pourquoi et comment ? », *Policy paper N° 119*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014.

RÉPARER ET PRÉPARER : RENFORCER LES ÉCONOMIES EUROPÉENNES APRÈS LA CRISE

Henrik Enderlein, Joachim Fritz-Vannahme et Jörg Haas, *Étude*, Jacques Delors Institut – Berlin et Bertelsmann Stiftung, janvier 2015

PROMOUVOIR LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO : POURQUOI ET COMMENT ?

Eulalia Rubio, *Policy paper No. 119*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014

RÉFORMER LA "GOUVERNANCE" EUROPÉENNE. POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Études & Rapports n° 105*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2014

QUI GOUVERNE DANS LA ZONE EURO : "BRUXELLES" OU LES ÉTATS ?

Sofia Fernandes, *Policy Paper n° 111*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014

QUEL INSTRUMENT FINANCIER POUR FACILITER LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO ?

Eulalia Rubio, *Policy Paper n° 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

UNE ASSURANCE CONTRE LES CHOCS CONJONCTURELS DANS LA ZONE EURO

Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, *Études & Rapports n° 100*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013

UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UEM : POURQUOI ET COMMENT ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Policy Paper n° 98*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'OEIL

Yves Bertoncini, *Policy Paper n° 94*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

REPENSER L'UEM ET "REPOSITIVER" LA GRANDE EUROPE

Jacques Delors, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2013

PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE (RAPPORT DU « GROUPE TOMMASO PADOA-SCHIOPPA »)

Henrik Enderlein, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul de Grauwe, Jean-Claude Pirijs, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir et António Vitorino, *Études & Rapports n° 92*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2012

SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO : COMBIEN, POURQUOI, JUSQU'À QUAND ?

Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, *Policy Paper n° 51*, Notre Europe, février 2012

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 • Traduction de l'anglais: Charlotte Laigle • © Institut Jacques Delors

