

# REDESSINER L'UEM : QUEL PROGRAMME APRÈS LES NÉGOCIATIONS GRECQUES ?

David Rinaldi | *Chercheur à l'Institut Jacques Delors*

Eulalia Rubio | *Chercheur senior à l'Institut Jacques Delors*

Emmett Strickland | *Assistant de recherche à l'Institut Jacques Delors*

Cette synthèse résume les débats qui se sont tenus lors d'une conférence organisée par l'Institut Jacques Delors et la MACIF au sujet des améliorations à apporter à l'Union économique et monétaire, et au cours de laquelle Pierre Moscovici a délivré un discours que vous pouvez retrouver ici, avant de débattre avec Xavier Ragot, Président de l'OFCE. Le débat était introduit par Alain Montarant, Président de la MACIF, et modéré par Yves Bertoncini, Directeur de l'Institut Jacques Delors.

Après un troisième accord sur la dette grecque au terme de plusieurs mois intenses de négociations épuisantes, l'Union européenne reste confrontée à des questions importantes sur l'amélioration de la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Pour étudier une réforme de l'Eurozone visant à rendre celle-ci plus stable et plus prospère, l'Institut Jacques Delors, en partenariat avec la MACIF, a organisé une conférence intitulée « Après le psychodrame grec, quelles améliorations pour l'UEM ? ». Cette conférence s'est tenue le 24 septembre 2015 à l'auditorium de la MACIF à Paris avec **Pierre Moscovici**, Commissaire européen aux affaires économiques et financières et ancien ministre des Finances comme invité d'honneur. Son discours a été suivi par une intervention de Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques à Sciences Po et professeur associé à l'École d'économie de Paris. Cet événement s'est conclu par un débat avec le public.

Pendant leur allocution d'ouverture, Alain Montarant, président de la MACIF, et Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, ont souligné la nécessité d'un débat politique sérieux sur l'approfondissement de l'UEM, qui doit dépasser les déclarations vides de sens ou les remarques faciles et jeter les fondations d'actions concrètes. La réforme de l'UEM est le chantier d'une union plus forte et plus stable ; il existe un consensus sur le fait que pour que l'Eurozone soit durable, il faut plus d'intégration. Pourtant, l'architecture précise de cette coordination doit encore être dessinée. Dans cet esprit, M. Bertoncini rappelle les mots de Jacques Delors : il faut des « architectes » pour construire l'Europe en plus des « pompiers » pour éteindre les crises.

Pierre Moscovici souligne que nous avons atteint un moment décisif dans l'histoire européenne et que l'UE se retrouve face à deux crises de nature très

différente : la crise de la dette grecque et la crise des réfugiés. Malgré leurs différences, elles partagent des points communs : toutes deux menacent l'unité européenne et déclenchent des forces centrifuges qui renforcent le populisme et l'euroscpticisme sur l'ensemble du continent. Les institutions européennes ont de plus en plus de mal à maîtriser ces crises et les forces qu'elles libèrent. Les défis sont d'ampleur et le Commissaire fait part de son souhait de voir une personnalité de premier plan reprendre le flambeau de Jacques Delors et contribuer à la reconstruction de la Communauté européenne.



## 1. Résoudre les conflits de légitimité

Le discours de M. Moscovici<sup>1</sup> s'est tout d'abord concentré sur ce que la crise grecque a révélé de la gouvernance européenne avant de souligner la nécessité d'une réforme profonde de la gouvernance de l'UEM.

M. Moscovici tire deux grandes leçons des négociations qui ont entouré le troisième plan de sauvetage de la Grèce en juin. La première d'entre elles est la **difficulté à trouver des accords lorsque des**

**partis radicaux jouent un rôle de premier plan.** Le Commissaire européen remarque que si les logiques partisans font toujours partie intégrante des négociations en Europe, le fait que le parti en exercice se trouve à un extrême du spectre politique est un facteur déstabilisant. La solidarité partisane (c'est-à-dire le soutien d'autres partis issus de la même famille idéologique) ne fonctionne plus et l'hostilité l'emporte sur la collaboration et la coopération.

La deuxième leçon qu'il tire de cette expérience est **la difficulté de l'Eurogroupe à prendre des décisions.** Les 20 réunions qui ont eu lieu dans les 9 premiers mois du mandat de la nouvelle Commission et les 9 réunions dans les 45 jours qui ont précédé l'accord sur le troisième plan de sauvetage sont un symptôme clair de ce malaise. Selon M. Moscovici, il trouve son origine dans l'existence **d'un conflit de légitimités nationales.** Comme il le remarque : « L'Eurogroupe compte 19 représentants, 19 positions et 19 légitimités démocratiques ». Cette situation était flagrante pendant les négociations grecques : le gouvernement grec justifiait sa propre position par la légitimité acquise après les résultats clairs du référendum, mais celle-ci s'est vite heurtée à la légitimité des 18 autres gouvernements démocratiquement élus de la zone euro. Ce type de conflits se produit en permanence en Europe, mais il est particulièrement aigu au sein de l'Eurogroupe car il implique 19 exécutifs aux positions bien définies mais aucune représentation des oppositions nationales.

Outre ce conflit de légitimités nationales, M. Moscovici a mis en lumière deux autres types de conflits de légitimité qui ont également joué un rôle dans les négociations grecques : i) **des dissensions entre les positions d'un même pays dans différentes périodes** : les engagements pluriannuels pris par un État membre à la signature d'un mémorandum d'entente sont normalement contraignants, mais, comme ce fut le cas avec la Grèce et l'élection de Syriza, des conflits peuvent apparaître quand il y a un changement de gouvernement ; le peuple grec voulait changer un programme sur lequel les autres États membres avaient trouvé un accord et qu'ils n'étaient pas prêts à renégocier ; ii) **des différends entre les intérêts nationaux et communautaires** : en principe, l'existence de différentes positions nationales ne devrait pas empêcher l'émergence d'un compromis fondé sur l'intérêt commun. Cependant, d'après le Commissaire, les négociations grecques ont montré à quel point les dirigeants de l'Union ont perdu la capacité à proposer des compromis et à trouver un consensus. Comme il l'explique, « *L'Eurogroupe n'est pas un lieu de dépassement des intérêts nationaux, c'est devenu l'enceinte de leur affrontement*<sup>2</sup>. »

## 2. Démocratiser l'eurozone

Ce diagnostic mène le Commissaire européen à se tourner vers les aspects démocratiques de la gouvernance de l'UEM. Il remarque que si ces questions sont encore marginales dans le débat politique français, elles sont au cœur du débat public en Allemagne et dans les pays nordiques. Il préconise aux autorités françaises de se pencher sur la question d'une véritable gouvernance démocratique de l'Eurozone et de participer aux discussions européennes sur la question en y apportant des propositions viables.

M. Moscovici pointe du doigt les trois grandes maladies du processus de prise de décision dans la zone euro. Tout d'abord, **l'intérêt commun de la zone euro est rarement défendu**, car la Commission ne joue qu'un rôle marginal dans l'Eurogroupe et que le Parlement européen était le grand absent des discussions liées à la crise de l'UEM. Ensuite, il existe **un manque de responsabilité politique.** Le président de l'Eurogroupe n'est pas responsable devant le Parlement européen, la Commission ou toute autre institution légitime, et ni le Mécanisme européen de stabilité (MES) ni le Fonds monétaire international (FMI) ne font l'objet d'une surveillance démocratique. Pour illustrer ce manque de responsabilité, il rappelle que l'Eurogroupe a conclu ses sommets « extraordinaires » par une conférence de presse à quatre : le président de l'Eurogroupe, le commissaire européen, le président du MES et le délégué du FMI. Enfin, **le contrôle parlementaire est insuffisant et il existe des asymétries importantes quant à l'influence des parlements nationaux sur les décisions de l'UEM.** Si, en Allemagne, les décisions du MES doivent être ratifiées par le Parlement, bien d'autres chambres élues démocratiquement, comme celle de l'Italie, n'ont pas leur mot à dire sur l'usage du MES. Cela crée des inégalités éloquentes qui ne peuvent être comblées qu'en équilibrant le rôle des parlements nationaux.



Pour résoudre ces problèmes, M. Moscovici avance l'idée que la Commission européenne devrait avoir un rôle plus important dans la gouvernance de l'UEM. Avec cette implication renforcée, l'intérêt général de la zone euro pourrait dépasser la somme des intérêts nationaux de ses 19 membres. En particulier, le Commissaire aux affaires économiques pourrait devenir une sorte de ministre des Finances de la zone euro. Il ou elle devrait présider les rencontres de l'Eurogroupe et avoir la capacité de gérer les crises de la zone euro avec un budget dédié. Enfin, sur la question du contrôle démocratique des décisions concernant la zone euro, M. Moscovici se montre assez critique des propositions visant à créer un organe démocratique composé de députés européens et nationaux. Il souligne plutôt le besoin de renforcer les pouvoirs du Parlement européen pour contrôler et superviser les décisions de l'UEM. Enfin, il met en lumière la nécessité de faire inscrire ces changements au Traité, en insistant sur le fait que cela ne doit pas être considéré comme un obstacle mais comme une étape inévitable.

### 3. Venir à bout des divergences au sein de l'UEM

Xavier Ragot rappelle lui aussi la nécessité de réconcilier les intérêts nationaux avec l'intérêt général européen, mais il se concentre sur un autre aspect : les divergences croissantes entre les États membres de la zone euro. Dans les trente dernières années, ces divergences se sont intensifiées pour parvenir à un niveau jamais vu. Il souligne que les divergences économiques, et tout particulièrement celles qui concernent la structure et les résultats du marché de l'emploi, sont souvent la cause de politiques et d'intérêts nationaux discordants qui compliquent le fonctionnement de l'Eurozone. À titre d'exemple, il met en contraste la situation de l'Allemagne, une économie largement axée sur les exportations et au taux d'emploi élevé, avec celle de la France, un État qui souffre de taux de chômage parmi les plus forts de son histoire récente. Les efforts de l'Allemagne pour maintenir sa compétitivité sur les marchés européens se font aux dépens d'autres États membres. Ainsi, explique-t-il, les économies très compétitives axées sur l'exportation « exportent le chômage » aux autres États membres.

Pour remédier à cette situation, il faut revoir l'architecture de l'UEM. À Maastricht, les États membres se sont mis d'accord sur une discipline à trois branches : i) la discipline de la compétitivité, ii) la discipline monétaire avec l'indépendance de la BCE et iii) la discipline budgétaire avec le Pacte de croissance et de stabilité. Cependant, rien n'a été prévu quant à l'intégration et aux réglementations sur l'emploi.

Xavier Ragot renouvelle son invitation à considérer sérieusement deux idées esquissées dans le rapport des cinq présidents<sup>3</sup>. Il voit d'un œil favorable la création de deux nouvelles institutions qui peuvent contribuer à la convergence :

- **Des autorités nationales de compétitivité**, si elles sont bien conçues, pourraient soutenir la convergence des politiques sociales et des réglementations liées au marché du travail dans les États membres. Pour cela, il est essentiel qu'elles apportent de nouvelles formes de dialogue social et qu'elles se concentrent sur la productivité non salariale, et non seulement sur la divergence des coûts salariaux unitaires. Il attire l'attention sur le fait que ces derniers ne sont que partiellement responsables des fossés de compétitivité existant au sein de l'UEM et que le succès à long terme d'une économie ne peut être assuré par une stratégie fondée sur la dépréciation des salaires. M. Ragot appelle à l'harmonisation de la compétitivité du travail et des taux de chômage au sein de l'Europe afin de réduire les fossés qui existent entre les pays. D'après lui, cela demanderait à certains pays - tels que l'Allemagne - de perdre en compétitivité par rapport à d'autres, mais ce serait un moyen de réduire les tensions sociales entre les États membres. Pour cela, M. Ragot avance l'idée d'un **ministère européen de l'Emploi** auquel seraient confiées des responsabilités spécifiques sur la promotion de la convergence en Europe.
- **Une méthode de coordination pour les commissions budgétaires nationales**. Xavier Ragot explique comment la crise économique souligne l'interdépendance des politiques budgétaires dans les pays de la zone euro et la nécessité de renforcer la coordination au-delà du strict respect des règles de discipline budgétaire. Cela exige la création de dispositions spécifiques visant à assurer que les politiques budgétaires nationales dans la zone euro n'entraient pas l'intérêt général. La proposition du rapport des cinq présidents de créer des comités budgétaires nationaux indépendants est attrayante ; cependant, d'après M. Ragot, il est important d'impliquer fortement les parlements nationaux. Le but ultime de cette coordination devrait être d'assurer une politique appropriée pour toute la zone. Cela signifie que les mesures de contraction de certains pays devraient être équilibrées par des politiques d'expansion afin que les États membres disposant d'une certaine latitude financière puissent soutenir la demande lorsqu'elle se contracte dans d'autres.

#### 4. Au-delà de l'UEM : la taxe sur les transactions financières et le plan Juncker

Au cours de l'échange avec le public, M. Moscovici a été interrogé sur le projet de taxe sur les transactions financières (TTF) en Europe. Le Commissaire s'est montré confiant sur la possibilité d'un accord. Il a souligné que, désormais, la Commission soutient activement le travail du groupe de coopération renforcée, et qu'elle a lui permis de faire des progrès substantiels, de sorte que nous sommes maintenant proches d'un accord. D'après le Commissaire, la création d'une Union des marchés des capitaux pourrait faire progresser l'accord sur la TTF et pourrait servir à étendre la couverture d'une future TTF (en effet, la coopération renforcée à ce sujet n'est réalisée que par 11 pays). Enfin, il note que, si elle était créée, la TTF pourrait fournir une ressource commune pour un éventuel budget dédié à la zone euro.

Le débat avec le public a également abordé le plan Juncker : pour M. Moscovici, l'initiative maîtresse de la Commission pour redynamiser l'investissement en Europe et créer des emplois porte un message positif. Dans les moments où l'Union a du mal à définir un

intérêt commun sur des questions telles que les crises des réfugiés ou la crise grecque, la négociation et la mise en œuvre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) montrent son unité et sa vision commune. Soumis au vote et approuvé en six mois seulement, il est le signal d'une volonté politique forte et partagée. D'après le Commissaire européen, l'EFSI permet de rendre l'investissement accessible aux grandes entreprises comme aux PME et peut soutenir des secteurs stratégiques tels que celui des infrastructures et de l'économie numériques, l'énergie ou la recherche et le développement. De plus, l'EFSI peut être une source d'investissement accru en capital humain partout en Europe. Le Commissaire met également en relief l'aspect non financier de la création de l'EFSI : ce plan d'investissement devrait changer les habitudes de la BEI et promouvoir une culture de l'investissement différente en Europe. Une coopération étroite entre la Commission, la BEI, les banques nationales et le secteur augmentera l'ampleur des projets ciblés. De plus, grâce aux garanties fournies par la Commission, la BEI pourrait financer des initiatives plus risquées qu'à son habitude. Cela signifie que des projets qui seraient restés dans les cartons seront désormais financés et développés.

1. Cf. Pierre Moscovici, *Après le psychodrame grec, quelles améliorations pour l'UEM ?*, Tribune, 30 septembre 2015.
2. Cf. Pierre Moscovici, *Après le psychodrame grec, quelles améliorations pour l'UEM ?*, Tribune, 30 septembre 2015, p. 2
3. Rapport des cinq présidents, *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, Commission européenne, 2015.

Sur les mêmes thèmes...

APRÈS LE PSYCHODRAME GREC, QUELLES AMÉLIORATIONS POUR L'UEM?  
Pierre Moscovici, Tribune, Institut Jacques Delors, septembre 2015

APRÈS L'ACCORD GREC : L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE PARACHEVER L'UEM  
Jacques Delors, Gerhard Cromme, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2015

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

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

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, Policy paper No 137, Institut Jacques Delors, juin 2015

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 : Emilie Fline • © Institut Jacques Delors