

VERS UNE UNION DE L'EURO

Armin von Bogdandy | *Directeur, Institut Max Planck de droit international public et comparé;*
Christian Calliess | *Professeur de droit public et de droit européen, Université Libre de Berlin;*
Henrick Enderlein | *professeur à la Hertie School of Governance et chercheur associé à Notre Europe - Institut Jacques Delors;*
Marcel Fratzscher | *Président, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Professeur à la Humboldt-Universität à Berlin;*
Clemens Fuest | *Président du Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Professeur à l'Université de Mannheim;*
Franz C. Mayer | *Professeur de droit public et de droit européen, Université de Bielefeld;*
Daniela Schwarzer | *directrice du département de recherches sur l'intégration européenne à la Stiftung Wissenschaft und Politik et membre du conseil d'administration de Notre Europe - Institut Jacques Delors;*
Maximilian Steinbeis | *Fondateur du blog juridique Verfassungsblog;*
Constanze Stelzenmüller | *Senior Transatlantic Fellow, German Marshall Fund of the United States, Berlin;*
Jakob von Weizsäcker | *Directeur général du département affaires économiques au Ministère des affaires économiques de Thuringe;*
Guntram Wolff | *Directeur du Centre de réflexion Bruegel*

Nous publions la version française d'une tribune sur la crise de la zone euro co-signée par 11 économistes, juristes et politologues allemands s'inquiétant de l'attentisme de leur pays et formulant des recommandations ambitieuses en matière économique, sociale et politique.

La crise ? Quelle crise ? Si l'on prend au sérieux l'opinion publique allemande, il n'y a pas vraiment de raison de s'inquiéter pour l'Europe. Les semaines dramatiques durant lesquelles on s'attendait chaque jour au pire sont loin derrière nous. Les marchés financiers se sont calmés. Les erreurs de construction de l'Union économique et monétaire (UEM) semblent désamorcées ; le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, peut avancer devant l'Assemblée générale des Nations Unies à New York sans être contredit sur le fait que « la menace à l'existence même de l'euro est derrière nous » - et il n'est pas le seul.

Nous pensons que c'est absolument faux. Il n'y a aucune raison de se décriper. Au contraire, la passivité qui a frappé une majeure partie du grand public allemand devant la crise de l'euro n'est pas seulement infondée, elle est aussi dangereuse. Aucune des crises qui sous-tendent celle de l'euro n'est résolue, ni de près ni de loin : ni celle des banques, ni celle de la dette souveraine, ni celle de la compétitivité. Le problème de la dette souveraine ne fait que s'aggraver. Les banques minées par les actifs toxiques handicapent le secteur privé. Dans les pays en crise, toute une génération a été privée de ses chances de réussite. Le spectre politique de ces États se radicalise. La volonté de trouver des solutions communes à la zone euro chute rapidement.

Nous sommes onze économistes, juristes et politologues allemands qui ne se satisfont pas de jouer la montre et de miser chaque jour un peu plus sur l'idée

que la crise disparaîtra d'elle-même. Le patient est malade et pour le soigner, il ne suffit pas de faire tomber sa fièvre et de se reposer sur sa faculté d'auto-guérison. Nous avons affaire à des problèmes structurels qui exigent une solution structurelle. Même si cette analyse n'est pas en vogue, nous sommes convaincus que l'UEM a besoin d'une intégration plus vaste et en particulier d'une gouvernance économique européenne et capable d'agir. Nous allons en esquisser les contours.

Nous nous exprimons ici en tant que citoyens allemands, mais aussi en tant que citoyens de l'Union européenne (UE) faisant partie de la même communauté que les citoyens d'autres pays. Ceci n'est pas contradictoire : il est bien évidemment dans l'intérêt allemand de prendre l'initiative au lieu d'adopter la politique de l'autruche par peur d'une union de transfert et de débouter toutes les propositions constructives au motif qu'elles seraient un moyen de nous soutirer de l'argent.

Aujourd'hui nous savons que le principe de responsabilisation, le principe du « *no bail out* » (non-renflouement) était le bon. Mais il échoue là où sa mise en œuvre crée des dommages collatéraux si colossaux que ni les débiteurs ni les créanciers ne croient plus au sérieux de l'obligation de responsabilisation. L'architecture de l'eurozone ne sera stable que lorsqu'elle évitera ces dommages collatéraux. Et cela implique une plus grande intégration dans les quatre domaines suivants.

1. Des débiteurs responsables ont besoin de créanciers responsables

Le traité de Maastricht postulait que, pour résoudre le problème de l'endettement irresponsable, il fallait simplement que tous les pays respectent les règles sur l'endettement. Dans la pratique ce ne fut pas le cas, comme le montre l'exemple de la Grèce. Pour cette raison, il était juste de durcir ces règles d'endettement avec le Pacte budgétaire et le semestre européen. Encore faut-il que les réglementations ainsi obtenues soient remplacées par une procédure dégraissée et plus démocratique bâtie sur des fondations juridiques solides.

Il est également vrai que la crise, par exemple en Espagne ou en Irlande, n'aurait pas été évitée grâce au Pacte budgétaire. Les risques budgétaires de ces pays ne proviennent pas uniquement du non-respect des règles sur la dette souveraine, mais ils sont *in fine* dus à une régulation défailante du secteur financier au sein d'un espace monétaire hétérogène, qui a mis en avant de forts déséquilibres régionaux.

La crise a montré qu'une clause de non-renflouement n'est tenable que si, en cas de crise, les débiteurs ont en face d'eux des créanciers du secteur privé, qui peuvent absorber les pertes. Ce n'est pas systématiquement le cas aujourd'hui. Le système financier et bancaire fragile, avec ses acteurs dépendants du système, peut en cas de crise mettre sous pression le contribuable européen.

C'est pour cela que la zone euro a besoin d'une union bancaire robuste. L'autorité bancaire commune doit assurer la solidité des capitaux du secteur. La restructuration et la résolution des problèmes bancaires doivent imposer une hiérarchie des créanciers privés : si les banques subissent des pertes importantes, ce sont d'abord les actionnaires, puis les détenteurs secondaires d'obligations, puis les bailleurs de fonds prioritaires et enfin le fonds financé par les banques lui-même qui devront mettre la main au portefeuille. Ce n'est que lorsque toutes ces possibilités auront été épuisées que l'on pourra faire appel au contribuable européen.

Il faut donc comprendre que tout sauvetage des banques par les États de l'union monétaire aura des effets de redistribution dans tous les pays. Pour cette raison, il faut faire preuve de plus de sévérité, et non de laxisme, dans la régulation des banques de la zone

euro que dans celles des États ayant conservé leur propre monnaie.

Le Conseil européen a reconnu ces principes dès l'été 2012. Mais nous voyons que leur mise en œuvre prévue pour le printemps 2014 au plus tard se dirige droit dans le mur. D'ici cette date, l'autorité bancaire européenne doit avoir vérifié les bilans de toutes les banques. À partir de mai, des tests de résistance crédibles doivent avoir été enfin réalisés. Mais comment cela peut-il fonctionner sérieusement si les questions liées à la résolution des défaillances bancaires n'ont pas été résolues d'ici là ? Nous ne pouvons pas placer la nouvelle autorité de surveillance devant un choix qui consisterait à balayer sous le tapis les problèmes relevés dans les bilans ou à pousser les banques dans l'abîme de l'insolvabilité. Ce scénario montre bien à quel point le temps presse. En aucun cas les élections européennes de 2014 ne doivent faire remettre aux calendes grecques la solution politique aux problèmes structurels de l'eurozone.

2. Responsabilité et solidarité vont de pair

La responsabilité des États membres implique celle de leurs citoyens. Il est donc inévitable que ceux-ci endossent le fardeau des crises et doivent accepter de douloureuses réformes. Mais on atteint les limites de la responsabilité des citoyens lorsque l'on compromet leurs chances de réussite les plus élémentaires. C'est là que doit intervenir la solidarité de l'Union, en particulier entre les citoyens. Quand en Grèce, au Portugal ou en Espagne toute une génération est privée de ses chances de mener une vie productive, le problème n'est plus grec, portugais ou espagnol : il nous concerne tous en tant que citoyens européens.

Sans critères de transfert contrôlés, l'union monétaire ne peut rester durablement stable. Dès lors, le mécanisme d'urgence qu'est le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) doit être transformé en Fonds Monétaire Européen crédible et capable d'affronter les crises de liquidité, qui se renforcent elles-mêmes. C'est ainsi que l'on évitera qu'un État perde brusquement l'accès au marché des capitaux.

Dans les pays immédiatement menacés de défaut de paiement, qui sont sous la protection du MES, il faut empêcher que les chances de réussite des habitants soient sacrifiées sur l'autel des coupes budgétaires. Pour préserver ces chances, il pourra se révéler nécessaire de prolonger les programmes de réforme.

La situation dans laquelle un pays de la zone euro se retrouve en état de détresse aigu devant ses créances et doit imposer à sa population des restrictions draconiennes doit rester l'exception. Pour ne pas en arriver là, nous avons besoin de mettre en place un mécanisme d'assurance entre les États européens afin d'amortir les conséquences budgétaires d'une chute conjoncturelle dramatique pour la population.

La zone euro devrait donc bâtir un système d'assurance en cas de choc conjoncturel, par exemple sous la forme d'une assurance chômage commune à la zone euro et qui compléterait les systèmes nationaux. Ceci aurait deux conséquences : tout d'abord, on créerait un mécanisme capable de contrebalancer les fortes récessions avec des stabilisateurs européens automatiques. Ensuite, une assurance chômage commune donnerait un visage concret à l'Europe. Les pays dont les marchés du travail sont organisés de façon à soutenir le fonctionnement de l'UEM pourraient y participer. L'on pourrait ainsi utiliser le lancement d'une assurance chômage commune pour aborder des réformes du monde du travail depuis longtemps retardées. C'est ainsi que l'on harmoniserait le marché de l'emploi européen et que l'on renforcerait la cohésion macroéconomique de l'eurozone.

Le chômage de masse dans les États en crise exige également des mesures. Tout d'abord, il faut améliorer de manière ciblée la mobilité des habitants des pays en crise au cœur du marché européen. Des cours de langue et d'autres formations doivent permettre à ceux qui ont perdu leurs moyens de subsistance de retrouver un emploi dans d'autres pays européens. Il est absurde que l'Allemagne se plaigne du manque de main-d'œuvre alors même que des milliers d'ouvriers sont au chômage en Espagne. Ensuite, il faut assurer le bon fonctionnement du marché du crédit dans les pays en crise. Cela ne signifie pas que les conditions d'accès au crédit soient les mêmes partout en Europe. Mais il faut pouvoir financer les investissements promoteurs. En cela, l'union bancaire joue un rôle central dans la reprise économique. Nous devons apprendre des erreurs du Japon.

En outre les pays comme l'Allemagne peuvent déjà apporter une contribution significative. En cette période où les taux d'intérêt sont bas, nous serions bien avisés d'investir dans les infrastructures ; ceci augmenterait la demande dans la zone euro et créerait des emplois pour les citoyens des pays en crise.

3. La démocratie et l'État de droit en crise

Dans une union, les États membres doivent pouvoir être certains que tous les gouvernements ont été légitimement élus, que leurs lois sont constitutionnelles et que leurs citoyens sont libres et égaux en droit. Tout pays qui souhaite entrer dans l'Union doit se préparer à voir sa constitution étudiée très en détail sur les aspects concernant la démocratie, l'État de droit, et les droits fondamentaux. L'entrée dans l'Union s'accompagne pour tous les États de l'obligation de maintenir ces standards (art. 2 TUE). Mais une fois qu'un pays est entré dans l'Union, celle-ci manque aujourd'hui d'outils efficaces et crédibles pour faire respecter cette obligation. Le cas de la Hongrie en est la preuve.

Ceci peut en particulier devenir problématique lorsque les États membres doivent faire face à une crise économique grave. L'expérience montre que ces crises radicalisent les sociétés et peuvent menacer les dispositions démocratiques de l'État concerné. Dans une union monétaire, la myriade de crises qui peut survenir rend la solidité démocratique et constitutionnelle d'autant plus indispensable.

Il est anormal que l'Union puisse rappeler à l'ordre plus efficacement les États qui contreviennent aux dispositions sur les aides d'État que ceux qui bafouent la démocratie ou l'État de droit. Elle doit être pourvue d'un mécanisme de sanctions qui garantit que les États membres puissent se faire confiance et que les citoyens de l'Union ne soient pas livrés sans protection aux tendances de décomposition de l'État de droit.

De manière générale, l'Union comme communauté de droit dépend de manière vitale du respect effectif du droit dans ses États membres. Lorsque législation, administration et justice deviennent dysfonctionnelles à tel point que plus personne ne fait usage du droit, l'Union est menacée dans ses fondements. Les dysfonctionnements de certains pays en crise montrent que ces craintes peuvent devenir réelles (et sur ce point, l'Allemagne ne se conduit pas toujours de manière exemplaire lorsqu'il s'agit de mettre en application des directives européennes). La promotion de véritables États de droit, qui permet d'asseoir l'autorité du droit européen, devrait donc être nettement plus prioritaire que celle de l'agriculture par exemple.

4. Ce qui maintient la cohésion de l'Union

Les unions politiques existent pour proposer des biens communs qui ne seraient pas accessibles à des États isolés. La première raison de l'édification d'une Union européenne était le maintien de la paix. La protection des frontières extérieures, la prise en charge humanitaire des réfugiés et des demandeurs d'asile dans l'espace Schengen, le marché intérieur et la défense de l'environnement sont encore d'autres biens que nous nous sommes engagés à fournir à tous. La mise à disposition d'une monnaie commune stable constitue le fondement de la zone euro.

La limite de la responsabilité des États membres en période de crise est atteinte là où la mise à disposition de ces biens publics est menacée. Lorsqu'un État membre se retrouve dans une situation où il n'est plus en mesure d'assurer sa propre sécurité aéroportuaire, c'est tout le trafic aérien européen qui souffre. Lorsqu'un État membre ne traite pas ses demandeurs d'asile dignement, c'est tout notre système d'asile qui s'effondre. Lorsque les pays en crise commencent à fermer leurs marchés pour protéger leurs industriels, ils menacent le marché intérieur et la politique commerciale commune. Lorsque la crise économique dans un État membre atteint un point tel que les marchés spéculent sur sa sortie de l'union monétaire, la monnaie commune peut éclater.

La clause de non-renflouement ne pourra être appliquée que si la mise à disposition de ces biens publics fonctionne même en cas de faillite d'un État membre. Cela ne signifie pas que l'on doit totalement centraliser cet aspect. Il peut suffire de permettre à l'Union d'agir en cas de crise. L'Union ne doit pas commencer à construire partout en Europe de nouvelles structures d'accueil pour les demandeurs d'asile. Mais elle doit fournir aux États qui ne le peuvent pas les moyens, tout du moins financiers, de le faire.

5. Une Union non pas minimale, mais optimale

Ces quatre points que nous venons d'évoquer - responsabilité des créanciers, protection des chances de réussite, protection de l'État de droit démocratique, conservation des biens communs - sont le minimum nécessaire pour maintenir l'euro en vie. Et pour développer au mieux le potentiel de l'Union et la rendre durablement stable, il faut faire encore plus.

Ainsi, nous sommes depuis longtemps en retard sur la mise en place, aux côtés d'une union monétaire, d'une politique extérieure et de sécurité commune. Dans un monde multipolaire où la Chine, la Russie et d'autres pays étendent leurs sphères d'influence et où

la suprématie mondiale de notre allié les États-Unis s'étiole, l'Europe devrait pouvoir représenter ses intérêts communs à l'unisson.

En politique extérieure, il devrait par exemple être possible de poursuivre une politique commune sur l'harmonisation des droits du commerce et des finances à l'échelle mondiale ou sur l'utilisation des biens communs tels que les fonds marins ou l'espace. Il va de soi que les pays de la zone euro, avec leur monnaie commune, devraient posséder un siège commun au FMI et à la Banque mondiale. S'il existait une politique extérieure commune ainsi que des structures décisionnelles centralisées sur la politique de sécurité, il serait également possible d'obtenir un siège commun au Conseil de Sécurité de l'ONU.

La priorité accordée à la politique de la sécurité doit toutefois être orientée dans les prochaines années sur les objectifs nécessaires et atteignables à moyen terme. Dès aujourd'hui l'Agence européenne de défense devrait mutualiser de manière plus efficace l'achat de matériel et de logiciels militaires et fracturer ainsi la mainmise des industries nationales. À moyen terme, il faut viser la création de forces aériennes et navales communes. Les avantages économiques d'une démarche commune sont particulièrement grands ; ils exigent toutefois comme condition préalable une décision commune sur les interventions.

Les défis du XXI^e siècle ne se trouvent pas seulement dans la politique de défense et extérieure classique. Le scandale de la NSA a montré que les citoyens de l'Union ne peuvent pas se reposer sur leurs États pour protéger leur vie privée. Il serait nécessaire de mettre sur pied un marché intérieur de la sécurité des données, qui définirait des normes sévères en matière de protection des données et de cryptage sur internet et qui serait prêt à les utiliser dans le cadre d'accord avec des pays tiers au lieu de lever au cours d'accords de coopération entre les services secrets.

Dans le cas idéal, ces biens communs seraient développés pour toute l'Union européenne, Royaume-Uni compris. Si cela se révélait impossible, la zone euro devrait garder ouverte l'option d'une Europe à plusieurs vitesses.

6. Un Traité sur l'euro pour une Union de l'euro

Pour réaliser ce programme politique, la zone euro a besoin d'un nouveau traité fondateur qui soit véritablement le sien. Au lieu d'appliquer des rustines ponctuelles pour créer un « Traité de Maastricht version 1.1 », nous avons besoin de faire un saut de qualité en ce qui concerne l'intégration de la zone euro : un Traité sur l'euro. Ceci nous permettrait de consigner durablement les enseignements collectifs tirés de la crise. Le débat autour d'un Traité sur l'euro porterait enfin sur ce qui est voulu et nécessaire dans la politique européenne, et non pas seulement sur des objections constitutionnelles réelles ou supposées. Les modifications de la constitution allemande, la Loi fondamentale, qui pourraient être nécessaires dans le contexte d'une plus grande intégration, seraient enfin étudiées concrètement à l'occasion de ce Traité sur l'euro.

L'idée d'une Europe à plusieurs vitesses n'est pas nouvelle. Wolfgang Schäuble et Karl Lamers ont lancé ce type d'idées il y a près de vingt ans. La crise de l'euro a montré en cela qu'un tel approfondissement doit comprendre l'ensemble des pays de la zone.

Ce traité ne doit pas diviser l'Europe mais bien la faire avancer. Il doit prendre en compte les intérêts de tous les États membres, notamment ceux des plus petits. Il est, dans l'idée, ouvert à tous ceux qui sont prêts pour une intégration plus profonde. Son succès doit lui donner sa légitimité et être assez convaincant pour qu'un pays comme le Royaume-Uni puisse lui aussi trouver la participation à cette Union de l'euro attrayante.

7. Gouvernance économique et Parlement de l'euro

Jusqu'ici, ce sont les chefs de gouvernement qui donnaient le *la* dans la gestion de la crise de l'euro. Mais l'action intergouvernementale n'est pas à la hauteur des enjeux qui se posent dans une union monétaire. Cette surcharge institutionnelle est principalement responsable du rôle central qu'a pris bon gré mal gré la BCE pour assurer l'avenir de la monnaie commune.

Nous avons besoin d'avoir enfin un exécutif européen capable d'agir sur le plan politique : négociation de trains de réformes avec les pays en crise, pouvoir décisionnaire sur la fermeture de banques et garantie de la mise à disposition des biens communs. Pour cela l'Union de l'euro a besoin d'une gouvernance économique capable d'agir.

Celle-ci doit disposer de droits d'intervention graduels dans l'autonomie budgétaire des États. Si les États membres respectent leurs obligations, son intervention peut se limiter à des recommandations facultatives. Si toutefois un État membre outrepassait les critères du Pacte de stabilité, la gouvernance économique doit pouvoir lui imposer des mesures coercitives quant au montant à économiser - sur quels postes budgétaires, cela reste de la compétence de l'État.

La gouvernance économique de l'Europe a besoin non seulement de droits d'intervention, mais aussi d'un budget. Elle permettra ainsi l'accès aux biens publics et elle alimentera un fonds de croissance destiné à accompagner les processus de réforme dans les États de la zone euro. En principe, on pourrait financer ce budget par des impôts. Mais les réticences envers cette mesure, qui permettrait à la gouvernance économique de recourir de manière massive à la base fiscale européenne, sont justifiées. C'est pour cette raison qu'il semble indiqué de financer ce budget par une contribution des membres à hauteur d'environ 0,5 % du PIB.

La gouvernance de l'euro doit être choisie et contrôlée par un parlement de l'euro. Il serait possible de demander aux députés qu'envoient au Parlement européen les pays membres d'y participer, car il s'agit de la mise à disposition des biens publics dans la zone euro. Dans notre groupe, des voix s'élèvent qui préfèrent voir y siéger des députés nationaux afin de leur permettre de garder en main le contrôle des dépenses des États.

Quel que soit le modèle pour lequel on se décide, des pays comme la Pologne, s'ils pensent introduire l'euro dans un délai prévisible, devraient participer dès le début aux négociations au Traité sur l'euro et aux institutions de l'Union de l'euro. Ainsi, des députés européens polonais ou des députés de la Diète polonaise pourraient participer aux débats au Parlement de l'euro, sans toutefois posséder le droit de vote.

Personne ne devrait aujourd'hui céder à la conclusion trompeuse que la crise va se calmer et que des mécanismes de stabilisation assemblés à la hâte suffisent à faire de l'euro un succès historique bien mérité et nécessaire. Car comme l'a dit l'un des pères fondateurs de l'Union européenne, Jean Monnet : « L'Europe se fera dans les crises ». La crise actuelle est certainement la plus grande que l'Europe ait dû affronter au cours de son histoire. Aujourd'hui, il dépend de nous d'exploiter cette chance de fonder l'Union de l'euro et de parachever ainsi l'union monétaire.

UN PROBLÈME DE DÉCALAGE, VOIRE DE COHÉRENCE

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2013

UNE CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE POUR L'UEM

Valentin Kreiling, *Policy paper No 101, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2013

UNE ASSURANCE CONTRE LES CHOCS CONJONCTURELS DANS LA ZONE EURO

Henrik Enderlein, Jann Spiess et Lucas Guttenberg, *Études & Rapports, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2013

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

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Policy paper No 98, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2013

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

Yves Bertoncini, *Policy Paper No 94, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juillet 2013

PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE

Henrik Enderlein, Jacques Delors, Helmut Schmidt, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul De Grauwe, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir et António Vitorino, *Études & Rapports No 92, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 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) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'allemand : Emilie Fliné • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

