

Commentaires sur la note « Europe : sortir de l'ambiguïté constructive » de Vincent Aussilloux et Artur Sode

A quand l'eu(ro)-phorie ?

Samuel Ruben et Thibault Laurentjoye - Economistes

Le titre de la publication (sortir de l'ambiguïté constructive) pose la question cruciale : comment transformer l'Europe (économique, monétaire, politique) d'un machin non clairement identifié - dont on doute de la pérennité et du bienfondé - en une machine - en laquelle on pourrait avoir confiance ? Il y a eu à ce sujet un nombre impressionnant de rapports¹, de notes², de manifestes³, de livres⁴, de discours⁵, d'initiatives⁶ qui n'ont toujours pas permis d'inverser la tendance du doute (fondé) dans la capacité des institutions européennes en place à « délivrer du mieux et du bon », de telle sorte que l'euro-phorie n'existe quasiment nulle part, et que l'euro-pessimisme monte dans de nombreux endroits.

Dès lors que faire⁷ ?

Certes avec la crise des dettes publiques qui a démontré que les pays de la zone euro étaient « trop interconnectés » pour ne pas s'entraider⁸, l'expression « union budgétaire » a émergé, et les textes visant à renforcer la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro (TSCG, semestre européen, Six pack, Two pack, Union bancaire, volonté de créer un instrument de convergence et de compétitivité) se sont multipliés.

Toutefois, la multiplication des règles bureaucratiques ne permet nullement d'augmenter la productivité des institutions de la zone euro (qui pratiquement se résument à la BCE), car la centrale question du degré de coopération optimale entre les Etats de la Zone Euro et les Etats de l'UE en dehors de la Zone Euro n'est toujours pas tranchée. Le futur référendum sur la question d'un éventuel BREXIT et l'acquis britannique sur le fait que le Royaume-Uni ne sera plus concerné (entre autres) par la phrase « union plus étroite » dans le cadre du nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'UE⁹ sont symptomatiques des (nombreuses) ambiguïtés en présence.

¹ Par exemple : http://ec.europa.eu/news/2015/06/20150622_fr.htm

² Par exemple : <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note029.pdf>

³ Par exemple : <http://glienickergruppe.eu/fr/vers-une-union-de-leuro/>

⁴ Par exemple : Michel Aglietta et Thomas Brand « un New deal pour l'Europe »

⁵ Par exemple : https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/pourquoi-l-euro-passe-present-avenir-18-07-2011.pdf

⁶ Par exemple : <http://www.chd.lu/wps/portal/public/PetitionDetail?action=doPetitionDetail&id=635#>

⁷ Sachant que dans les rapports, notes, manifestes, discours susmentionnés, il y a beaucoup de bonnes et pertinentes propositions.

⁸ Malgré les menaces répétées contre la Grèce : « Panpadreou has said the he did not want one cent. The German government will not give one cent anyway » Rainer Brudele, et les mises en garde « Personne ne veut ni ne peut effacer une dette, sinon on décrédibilise totalement le pays en question », Michel Sapin (http://www.dailymotion.com/video/xl7osd_michel-sapin_news), le pays a toujours été soutenu.

⁹ Voir : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/uk/2016-uk-settlement-process-timeline>

Géométrie variable des outils/organes devant renforcer l'union budgétaire

outils/organes	Bizarreries
Président du sommet de la Zone Euro	L'actuel président du sommet de la zone euro est également le président du conseil européen et est originaire d'un pays non membre de la zone euro (la Pologne).
Six pack	Approuvé par les états membres de l'UE, il comporte un volet "surveillance budgétaire et macro-économique" qui s'applique aux pays de l'UE mais prévoit un régime de sanctions pour les seuls pays de la Zone Euro.
TSCG (Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union Économique et Monétaire)	Signé par 25 membres de l'UE, elle vise à améliorer la gouvernance de la zone euro et permet aux chefs d'État ou de gouvernement des parties contractantes autres que celles dont la monnaie est l'euro, qui l'ont ratifié, de participer aux discussions des sommets de la zone euro concernant la modification de l'architecture globale de la zone euro et les règles fondamentales qui s'appliqueront à celle-ci dans l'avenir.
Mécanisme de Supervision Unique (MSU)	Il est prévu un mécanisme de coopération selon lequel des Etats non membres de la zone euro peuvent rejoindre le MSU, et par conséquent participer aux délibérations du comité de supervision.
BCE	La BCE est indépendante (on pourrait demander: de qui ?), et est responsable devant le parlement européen (qui comporte des pays non membres de la zone euro).

Propositions :

1. Pour compléter l'architecture institutionnelle de la zone euro et constituer un lien social entre les européens partageant la monnaie unique, séparer les institutions de la zone euro et les institutions de l'UE semble nécessaire. Il ne s'agit pas d'opposer les deux ensembles, mais de passer du machin (zone Euro-UE) à la machine zone euro ; à ce titre (et suivant l'adage qui veut qu'il ne faut jamais gaspiller une bonne crise), le Brexit (s'il devait avoir lieu) pourrait être une chance (certes éventuellement coûteuse)¹⁰ pour une plus grande intégration de la zone euro.
2. Même s'il a gagné en visibilité depuis la crise, l'Eurogroupe est encore un « organe informel au sein duquel les ministres des États membres de la zone euro examinent les questions relevant des responsabilités qu'ils partagent en ce qui concerne l'euro » ; il est donc « nécessaire » de donner à cet organe des prérogatives officielles au-delà de la simple préparation des sommets de la zone euro et ainsi faire rentrer la zone euro dans un jeu coopératif avec la BCE afin de la sortir, enfin, de sa grande solitude¹¹. Le Président de l'Eurogroupe pourrait ainsi n'être « que » président de l'Eurogroupe et en charge des sommets de la zone euro (et non plus également Ministre des finances d'une économie de la zone euro¹²). L'un de ses premiers « combats » pour rapprocher les pays de l'Union économique et monétaire pourrait être un projet non technique (pour changer) comme par exemple de proposer que le 9 mai (journée de l'Europe – férié pour les fonctionnaires européens) soit (à terme) un jour férié au sein de la zone euro¹³ ; il s'agirait là d'un joli « pied de nez » à ceux qui - comme le Royaume -Uni - ne souhaitent pas être concernés par une « Union toujours plus étroite ».
3. Il faut prendre aujourd'hui le risque « politique » d'afficher la volonté d'instituer l'Union budgétaire de la zone euro avec, la création d'un Trésor européen et la mutualisation des dettes publiques et présenter ces aboutissements comme étant un « impératif » que les pays membres de la zone euro veulent atteindre¹⁴. Compte tenu du niveau de dette publique de la zone euro (93% du PIB), et des règles budgétaires (souvent violées¹⁵) en place, la question de la *soutenabilité* des dettes publiques en zone euro dans sa version arithmétique (solde primaire nécessaire pour stabiliser la dette des pays pris isolément) est un danger considérable dans un contexte de non mutualisation et de fragmentation financière¹⁶.

¹⁰ Voir : <http://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/021987505479-incalculable-brexit-2003223.php>

¹¹ Voir :

http://www.lecho.be/actualite/archive/Quaden_La_BCE_a_interet_a_sortir_d_une_solitude_institutionnelle.8642769-1802.art

¹² Ce qui en fait « théorique » une personne juge et parti.

¹³ Il s'agirait avant tout d'une suggestion « appuyée ».

¹⁴ Sorte d'Horizon 2040.

¹⁵ Voir : http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2016/Q2/pm-20160523_EU-Staaten-Defizit/main/00/text_de_files/file/document/ifoPM_20160523_Verstoesse_Maastricht-Vertrag.pdf

¹⁶ Les taux bas étant, normalement, une exception et non pas une règle.

Un tel objectif (celui d'une Union budgétaire à horizon 2040 avec actif « sans risque » propre à la zone euro) peut être le projet de ce début de ce siècle, au même titre que la monnaie unique fut le projet de la fin du siècle dernier avec la relance du projet européen par Jacques Delors en 1985. Tout comme fut créé l'IME¹⁷ qui donnera naissance à la BCE, ce projet suppose l'instauration d'un IBE¹⁸ comme « parent » d'un futur Trésor européen¹⁹.

4. Plusieurs propositions techniques ont déjà été faites en faveur d'une mutualisation (partielle ou totale) de la dette des pays de la zone euro. Parmi elles, les propositions de la Commission Européenne (obligations de stabilité²⁰), de Bruegel (dette bleue, dette rouge²¹), ou du German Council of Economic Expert (Fonds de remboursement de la dette²²) ont eu un écho considérable. Les différents gouvernements de la zone euro se sont cependant toujours gardés de prendre position sur l'une de ces alternatives, ni d'en proposer d'autres. Un Président « non engagé nationalement » de l'Eurogroupe le pourrait, et le (futur) Comité budgétaire européen consultatif²³ (voire le collège des Conseils nationaux des Finances publiques qui « veillent » au respect des règles du TSCG) le devrait.
5. Tout comme l'Union bancaire comporte un mécanisme de résolution unique (avec le bail-in comme pierre angulaire), l'Union budgétaire ne pourra pas se construire sans un mécanisme facilité de restructuration des dettes publiques, qui, compte tenu du caractère grandement improvisé du défaut grec, semble plus que souhaitable. Le FMI faisait en 2002 une recommandation en ce sens²⁴ ; il serait de bon ton que les pays de la zone euro la fassent revivre...
6. La relance, qu'elle soit budgétaire, monétaire ou par la dévaluation du taux de change a longtemps été (au choix) un impensé ou un tabou dans la construction de l'Union économique et monétaire. Le laisser-faire et le laisser-passer étaient les maîtres-mots, et les marchés les maîtres-artisans du processus de gouvernance économique européenne. On a pu constater (depuis six ans) que cette philosophie a laissé les économies bien démunies lorsque la brise fut venue. Sans nier les qualités des marchés en tant que mécanismes d'allocation et d'incitation, c'est-à-dire en temps qu'outils, il est absurde de penser que ces derniers peuvent également être laissés à eux-mêmes, à la fois juges et arbitres. On a certes pu constater une inflexion de la politique monétaire à travers plusieurs nouveaux programmes depuis 2008 (LTRO, SMP, TLTRO, QE), mais ces outils n'affectent pas suffisamment l'économie réelle et la formation du revenu disponible des ménages pour avoir une efficacité profonde sur la machine économique qui s'est enrayée²⁵. Il est temps de changer de philosophie, et de revenir à des outils classiques qui ont fait leurs preuves en temps de crise comme en temps de paix (plan Marshall plus ambitieux que le plan Juncker, politique

¹⁷ Institut monétaire européen.

¹⁸ Institut budgétaire européen.

¹⁹ Voir : Michel Aglietta et Thomas Brand « un New deal pour l'Europe ».

²⁰ Voir : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/green_paper_fr.pdf

²¹ Voir : <http://bruegel.org/2010/05/the-blue-bond-proposal/>

²² Voir : http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Sonstiges/chapter_three_2011.pdf

²³ Voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453282201556&uri=CELEX:32015D1937>

²⁴ Voir : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf>

²⁵ Voir : <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=89232>

industrielle en lien avec la transition énergétique) et de rester assez curieux pour pouvoir envisager des solutions hétérodoxes (quantitative easing for the people (QE4P) »²⁶, paiement des bonus et dividendes en monnaie fondante²⁷ en période non inflationniste, etc.).

Regard sur le couple Franco-Allemand

Diagnostiques et bilans

« Après tout, dans la Zone Euro, la France et l'Allemagne sont la viande, les autres sont les légumes »²⁸

L'Allemagne et la France²⁹ - reconnus comme étant les moteurs de la zone euro - sont depuis la crise des dettes souveraines opposés comme leader respectif des pays vertueux (du Nord) et dispendieux (les pays du Sud).

L'Allemagne - jadis Homme malade de l'Europe³⁰ - a gagné (notamment en France) le statut de « pays de cocagne », courageux, capable de grandes réformes, modèle à suivre, de telle sorte que certains souhaitent une Europe allemande. C'est pourtant oublier (trop vite)³¹ que « comme les deux branches de ciseaux qui s'écartent, la polarisation des écarts de compétitivité en Europe vient des deux côtés et pas d'un seul »³², et qu'il faudra à terme sortir de la logique du « tous excédentaires tout le temps », ne plus « chasser » en solo comme des Français, des Allemands, des Italiens, des Espagnols, des Luxembourgeois, des Néerlandais etc., mais en meute comme des Eurolandais. Ceci implique des comportements basés sur la coopération davantage que sur la compétition, et sur la solidarité entre États davantage que sur la défiance.

Cette coopération, qui va au-delà de l'Union budgétaire évoquée précédemment pose la question d'une Union politique de la zone euro, et pourrait être construite sur une *intergouvernementalité* franco-allemande.

En 1994, le député CDU Karl Lamers a proposé aux dirigeants politiques français une forme d'*intergouvernementalité*, avec des conseils des ministres communs, avant d'avancer vers une unité politico-monnaire³³.

²⁶ Voir : <http://www.qe4people.eu/>

²⁷ Le principe de monnaie fondante (proposé par l'économiste Silvio Gessell en 1911 dans l'ordre économique naturel) consiste à pénaliser la thésaurisation afin d'augmenter la circulation de la monnaie et de soutenir la demande, voir : http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/27/silvio-gesell-inventeur-de-la-monnaie-fondante_1416404_3232.html.

²⁸ Auteur inconnu.

²⁹ Voir : <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-deficit-france-idUKKCN0YM1N0>

³⁰ Voir : http://www.alternatives-economiques.fr/allemande---l-homme-malade-de-l-europe_fr_art_158_16819.html

³¹ Nous ne nous attarderons pas à souligner ici les « expédients allemands consistant à dissimuler les dépenses du sauvetage des banques de 2008 dans un compte spécial (Sondervermögen) », le fait que le segment du marché de l'emploi situé au carrefour du chômage, de la précarité et des bas salaires ne cesse d'y croître, que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a jugé le système d'aides sociales en faveur des chômeurs longue durée introduit par la loi Hartz IV incompatible avec la loi fondamentale qui garantit le droit à une existence digne.

³² Michel Aglietta, « zone euro éclatement ou fédération ».

³³ In Michel Aglietta, *ibid.*

En 2011, deux économistes (devenues députées depuis) écrivaient dans un conte économique: « la France s'engage à nommer systématiquement, dans tout gouvernement, un ministre de nationalité allemande auquel serait attribué un portefeuille dans un champ d'action commun, particulièrement sensible dans les deux pays (industrie, transports...)»³⁴ ».

Si ce rapprochement politique entre les deux géants de l'Eurozone (pour constituer un G2 en zone euro) peut sembler un vœu pieux, il est pourtant de nature à initier une union politique eurolandaise et d'accélérer le projet de consolidation de la représentation extérieure de la zone euro³⁵.

³⁴ K. Berger et V. Rabault (2011), Les trentes glorieuses sont devant nous.

³⁵ Ce rapprochement *de jure* franco-allemand et à la fois une alternative et/ou un complément à l'Eurogroupe avec prérogatives de jure.