

Dialogue d'avenir franco-allemand 2013

Stabiliser la zone euro : l'urgence d'une action commune **Pourquoi une réforme de la gouvernance de la zone euro est indispensable**

par Thomas Blosenhauer, Hans-Christian Mangeldorf, Boris Melmoux-Eude

Réformer la zone euro

Au cours des trois dernières années, la réponse politique apportée à la crise dite des dettes souveraines en Europe a donné à la réunion des ministres de l'Économie et des Finances de la zone euro (Eurogroupe) un rôle de tout premier plan. Cette réunion à huis clos, tenue dans l'intimité des salles de conférences bruxelloises avec les 17 ministres de la zone euro, s'est rapidement imposée aux yeux de l'opinion publique européenne comme un « comité central » qui prenait, loin des caméras et des regards indiscrets, des décisions structurelles et budgétaires parfois douloureuses pour certains pays de la zone euroⁱ.

Force est de constater que la coordination franco-allemande en amont des sommets de l'Eurogroupe s'est révélée dans un premier temps particulièrement laborieuseⁱⁱ. Les divergences entre l'Allemagne et la France ont été particulièrement marquées sur la question du rôle de la politique monétaire comme instrument de politique économique et sur la soutenabilité de l'endettement public. À cela s'ajoutent des conceptions diamétralement opposées sur la question des eurobonds avec une Allemagne opposée à la mutualisation des dettes souveraines. L'existence de nombreux groupes de travail bilatéraux et l'élection de François Hollande à la présidence de la République en France n'ont, de ce point de vue, pas amélioré la collaboration franco-allemande.

L'Eurogroupe – comité informel – a joué, autant que faire se peut et tant bien que mal, le rôle de chef de gouvernement des pays de la zone euro. Ses réunions régulières, mettant en scène tour à tour sommets de crise et sommets de sauvetage de l'euro, ont souvent revêtu le caractère dramatique des « sommets de la dernière chance ». Les décisions de cet organe ont été généralement présentées comme sans alternative possible.

En Allemagne, ce mode de gouvernance, exclusivement fondé sur la méthode intergouvernementale, apodictique et conclusive a fait réagir le Parlement qui a exprimé son indignationⁱⁱⁱ. Les réactions n'ont pas été aussi vives en France. Ni l'Assemblée nationale ni le Sénat n'ont manifesté une réelle opposition. Des voix discordantes se sont cependant fait entendre dans les pays sous programmes d'assistance financière où les décisions de l'Eurogroupe ont été très mal perçues par la population. Les citoyens français et allemands éprouvent dans leur ensemble un sentiment de méfiance, voire de rejet à l'égard de l'Eurogroupe, sa gouvernance et du rôle des institutions européennes. Le couple franco-allemand ne doit ici pas rester un modèle du passé de la construction européenne, mais se réinventer en présentant des propositions fortes, bonnes pour l'Europe et acceptées car comprises par les citoyens.

La présente contribution abordera tout d'abord les raisons qui rendent une réforme de la gouvernance de la zone euro indispensable avant de suggérer des pistes de réflexion, dans le prolongement de la contribution franco-allemande pour le renforcement de la compétitivité et de

la croissance en Europe publiée en mai 2013. Dans quelle mesure peut-on faire de l'Eurogroupe une institution à part entière de la zone euro ? Comment renforcer la légitimité démocratique de ses décisions ? Un tel renforcement de légitimité permettra-t-il à l'avenir d'éviter des décisions politiques prises à la hâte et déconnectées des réalités ? Comment expliquer et communiquer sur les méthodes de travail et les mécanismes de prise de décision de l'Eurogroupe afin que celles-ci soient mieux acceptées par les gouvernants et les citoyens de la zone euro ? Quel est le rôle du couple franco-allemand dans ce processus d'évolution de la gouvernance de la zone euro ?

Rôle de l'Eurogroupe et tentative de réforme

Les traités européens^{iv} stipulent que les États membres coordonnent leur politique économique nationale. Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État ou de gouvernement des Vingt-Huit, est l'instance de décision qui intervient en dernier ressort sur ces questions. La Commission européenne n'en joue pas moins un rôle central dans le rapprochement des positions des États membres et fournit ses propres analyses préparées par sa direction générale ECFIN. Enfin, le Conseil en formation « Affaires économiques et financières » dit « ECOFIN » est la principale instance décisionnelle dans ces matières.

L'Allemagne et la France ont présenté en mai 2013 une proposition commune pour renforcer la gouvernance de la zone euro^v. En particulier, les deux pays revendiquent (a) la mise en place d'un président permanent de l'Eurogroupe ayant droit d'injonction, (b) un ancrage plus fort des travaux de l'Eurogroupe au Parlement européen et (c) une plus grande implication des syndicats et partenaires sociaux. La première proposition a été rapidement rejetée par plusieurs pays européens. Une réforme institutionnelle de plus large ampleur, fondée sur une initiative franco-allemande, ne fait pas encore l'unanimité au niveau européen.

De manière générale, en dépit de cette déclaration conjointe, il est difficile d'identifier un positionnement franco-allemand clair et précis sur ces questions. Le président Nicolas Sarkozy et la chancelière Angela Merkel s'étaient, en 2011, exprimés en faveur d'un gouvernement économique de la zone euro^{vi}. Cette proposition phare est toutefois encore très loin d'avoir été mise en place. Parallèlement à cela s'élèvent, en France, des critiques à l'encontre des recommandations de la Commission européenne dans le cadre du semestre européen^{vii} concernant les politiques budgétaires et structurelles nationales. Les propositions concrètes sont très rapidement rejetées car perçues comme une ingérence dans la souveraineté nationale des pays de la zone euro.

Les termes « Eurogroupe », « troïka », « zone euro » ou « euro » sont trop souvent perçus de façon négative par de nombreux Français, Allemands et une majorité de citoyens européens. Un malade est très difficile à soigner s'il ne croit pas en sa guérison : comment la zone euro peut-elle retrouver sa santé d'antan si les gouvernements et surtout citoyens n'en sont pas convaincus ? Il n'est pas acceptable que l'Eurogroupe, qui souffre d'un déficit de légitimité démocratique évident, se retrouve à nouveau dans la situation de devoir décider seul, sans contrôle, sur des sujets aussi vitaux que les programmes d'assainissement budgétaire ou des réformes structurelles de l'économie des pays sous programme. La discussion sur la dette grecque n'est pas encore terminée. Il est donc fondamental de trouver non seulement des solutions à court terme – pour gérer les crises budgétaires dans la périphérie de la zone euro – mais surtout à long terme, en se mettant d'accord sur des structures de stabilisation communes et efficaces.

Propositions pour une gouvernance de la zone euro plus transparente et plus démocratique

Les négociations intergouvernementales ne sont pas une solution durable au problème de fond de la zone euro. On remarque toutefois que les mesures mises en place jusqu'à présent ne sortent pas de ce cadre intergouvernemental. Il est indispensable que les pays de la zone euro trouvent un accord qui permette de poursuivre la convergence des économies de la zone euro afin de neutraliser des réactions fortes, voire violentes des partisans d'une souveraineté nationale et monétaire^{viii}. L'organisation d'une réunion franco-allemande de haut niveau, en décembre 2013, pour accélérer la réforme de l'Eurogroupe permettrait de donner le signal de départ de cette réflexion européenne. Un autre levier permettrait de renforcer l'efficacité de la zone euro : une séparation plus marquée entre politique nationale et politique européenne. Les intérêts nationaux ne doivent pas perturber les décisions prises en amont au niveau de l'Eurogroupe. La zone euro et l'euro ont été trop souvent pris à partie et détournés par de nombreux partis politiques dans tous les pays européens.

Sans faire table rase du passé, il faut introduire davantage de débat démocratique dans les institutions de la zone euro. Notre proposition se fonde sur quatre axes principaux : (1) la dissociation des institutions de la zone euro et de l'Union européenne, (2) le renforcement du rôle du président de l'Eurogroupe, (3) la création d'une structure de soutien pour un « Eurogroupe 2.0 » qui reprendrait les tâches qui sont actuellement allouées aux groupes de travail du Conseil et (4) la création d'un système de poids et contrepois par le biais d'une institution législative élue par les citoyens de la zone euro.

Une Eurochambre élue démocratiquement

Une Eurochambre^{ix}, émanation des citoyens de la zone euro, serait créée. Elle serait composée de députés, élus au suffrage universel direct dans les États membres de la zone euro dans le cadre d'une circonscription européenne unique. Ces députés seraient élus en même temps que les députés européens mais ils ne pourraient pas siéger concomitamment au Parlement européen et à l'Eurochambre afin de les spécialiser sur les questions économiques et monétaires et de ne pas interférer avec les politiques européennes applicables aux 28. La représentativité de cette Eurochambre serait calquée sur la participation des États membres au capital de la Banque centrale européenne (BCE)^x. En outre, un comité d'experts indépendants serait rattaché à l'Eurochambre. Il jouerait un rôle de consultation mais aussi de contrôle. Il publierait ses analyses et objections, remarques et propositions en rapport avec les textes rédigés par les membres de l'Eurochambre. Il serait composé de personnalités qualifiées en matière économique et financière (académiques) choisis par les membres de l'Eurochambre.

Un Eurogroupe institutionnalisé doté d'un président

La gouvernance de la zone euro ne se fonderait plus uniquement sur l'Eurogroupe. Celui-ci serait institutionnalisé et deviendrait le Conseil des ministres des Finances de la zone euro et serait, comme son nom l'indique, composé des ministres des Finances des États de la zone euro. Les membres de l'Eurochambre éliraient un président de la zone euro parmi les ministres du Conseil des ministres des Finances de la zone euro à la majorité absolue. Il serait le porte-parole de la zone euro et constituerait l'interlocuteur privilégié de la BCE et représenterait la zone euro au sein des instances de décisions internationales comme le G20. Il serait responsable devant l'Eurochambre. Le Conseil des ministres des Finances de la zone euro se doterait d'une structure de travail regroupant les experts nationaux des ministères des Finances qui se rencontreraient régulièrement tous les mois, afin de préparer les réunions de ces ministres.

Tous les textes concernant la zone euro seraient adoptés selon la procédure de codécision entre le Conseil des ministres des Finances de la zone euro et l'Eurochambre qui disposerait d'un pouvoir d'amendement. Les décisions particulières concernant les programmes d'assistance financière seraient prises par le Conseil des ministres après consultation obligatoire de l'Eurochambre qui disposerait d'un droit de veto. Quant à la Commission européenne, elle continuerait d'élaborer des recommandations par pays dans le cadre du semestre européen qui seraient ensuite discutées dans le cadre du Conseil des ministres de la zone euro et de l'Eurochambre.

Les modalités détaillées d'une telle proposition ne peuvent être énumérées de manière exhaustive en quelques lignes. Un approfondissement est nécessaire et souhaitable. La nouvelle structure de gouvernance de la zone euro (qu'on pourrait appeler « zone euro 2.0 ») comblerait le déficit démocratique qu'elle présente actuellement. Elle serait garante d'une réelle transparence sur les décisions de ce comité et permettrait une séparation plus efficace entre politique nationale et intérêts supranationaux de la zone euro. La France et l'Allemagne pourraient présenter conjointement cette réforme de la gouvernance de la zone euro, visant à instaurer la zone euro 2.0, plus démocratique, plus transparente, mieux comprise et surtout plus efficace et apolitique. L'Allemagne et la France joueraient un rôle moteur dans la définition et la coordination de la mise en place de ces nouvelles instances et de ce nouveau mode de gouvernance.

Réforme de la gouvernance de la zone euro

Quelles leçons à tirer du dollar américain ?

par Ayoub Mamdouh

Comparaison entre le dollar et l'euro

La zone euro et les États-Unis sont schématiquement similaires : ce sont deux zones d'États indépendants et autonomes, inscrits dans un rapprochement politique et économique d'États partageant la même monnaie.

Bien évidemment, cette comparaison a ses limites. Tout d'abord, les États-Unis forment une nation, partageant la même Constitution, la même armée et le même gouvernement qui les représente au niveau international. Par ailleurs, ils sont plus matures : leur union ainsi que leur monnaie ont plus de 200 ans, tandis que leur Banque centrale fête ses 100 ans. De l'autre côté de l'Atlantique, la zone euro est très jeune et reste fortement marquée par une dichotomie politique des États membres et des institutions européennes.

Deuxièmement, l'État fédéral Américain dispose d'un budget couvrant des postes de dépenses, y compris certains secteurs sensibles et conséquents, comme la sécurité, la santé ou le militaire. Il peut même collecter directement la part principale des impôts sur les revenus des citoyens et des entreprises. Le budget européen, en revanche, est assez limité et très souvent le résultat des négociations parfois douloureuses entre États membres^{xi}.

Enfin, même si les États américains, comme les pays de la zone euro, n'émettent pas de monnaie, ils sont obligés de se financer avec des taxes et services locaux, crédits ou versements de l'État fédéral, et en émettant des obligations en dollars, comme n'importe quelle entreprise, au niveau des marchés des capitaux. Une crise de dette d'un État américain aurait donc beaucoup moins d'impact sur le dollar que n'en aurait une crise de dette d'un État de la zone euro sur l'euro.

Pertinence de la comparaison

Malgré ses limites, cette comparaison reste pertinente. En effet, malgré les mécanismes complexes et différents de chaque rive de l'Atlantique, les deux modèles s'accordent sur la nécessité de la solidarité inter-États, ainsi que d'une rigueur et d'une discipline collectives. Ainsi, malgré les différences structurelles entre les deux modèles, il s'en dégage que la bonne gouvernance, la transparence et la crédibilité vis-à-vis des peuples respectifs de ces zones sont les conditions *sine qua non* de la stabilité et de la pérennité d'une monnaie commune d'un ensemble d'États ayant des systèmes fiscaux et politiques économiques très hétérogènes.

Pour cela, et du fait que le dollar est de 200 ans l'aîné de l'euro, quelques bonnes pratiques peuvent être reprises du modèle américain.

Les leçons à retenir

Si les Américains ont réussi à contenir les crises de dette des différents États malgré leur hétérogénéité^{xii}, c'est grâce à plusieurs leviers.

Des leviers macroéconomiques

- L'intégration économique des 50 États américains, malgré leurs différences et leur hétérogénéité économiques, permet de minimaliser les effets de transferts entre États^{xiii}.
- L'absence complète de frontières, caractérisée non seulement par la liberté de circulations des personnes, capitaux et marchandises, mais aussi par l'absence de barrières linguistiques, culturelles ou techniques, facilite les flux de migration de la main-d'œuvre entre les États.
- La politique américaine des 40 dernières années a été d'imposer le dollar comme monnaie de référence au niveau mondial. Cela permet aux États-Unis, malgré les différentes crises de dette passées et présente, et malgré la dépréciation du dollar, de rendre tout effondrement du dollar impossible.

Des leviers de gouvernance

- La présence d'une institution fédérale, élue au suffrage universel, qu'est le gouvernement fédéral, permet de donner aux citoyens américains un sentiment de contrôle sur l'économie générale, et confère surtout une légitimité à toute solidarité portée par cette institution.
- Le président des États-Unis prend en compte aussi bien les conséquences économiques d'un support fourni à un État en difficulté sur les 49 autres États que l'implication politique concernant son parti ou sa propre réélection^{xiv}.
- Finalement, l'une des forces du modèle américain est bien son peuple. En effet, le sentiment d'appartenance à l'État fédéral est bien plus fort que le sentiment d'appartenance à l'État même. Ce qui explique la légitimité d'une quelconque intervention de l'État fédéral pour venir en aide à un État en difficulté.

Les défis de gouvernance pour la zone euro

Même si le marché commun est aujourd'hui presque une réalité, plusieurs barrières de gouvernance menacent l'avenir de l'Europe :

- l'absence d'un organisme central puissant et légitime pour entériner le fédéralisme solidaire ;
- l'absence d'un sentiment d'appartenance à une même nation, traduit par une perception des défis européens comme « *made in Brussels* » et non pas « *made at home* ».

Deux questions se posent ainsi pour la gouvernance en Europe : L'Europe pourra-t-elle se doter d'un organisme central puissant et tirant sa légitimité d'un suffrage universel représentatif de la population de la zone euro ? La population européenne pourra-t-elle dépasser les clivages nationalistes et faire prévaloir le sentiment d'appartenance européen ?

Thomas Blosenbauer est responsable de projets et ventes techniques à la Robert Bosch GmbH à Stuttgart. Hans-Christian Mangelsdorf travaille comme chef du service économique à l'Ambassade d'Allemagne au Caire. Boris Melmoux-Eude est auditeur à la première chambre à la Cour des comptes. Ayoub Mamdouh est consultant sénior au sein d'un cabinet international en stratégie. Le texte n'engage que ses auteurs. Il a été rédigé dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir franco-allemand », organisé par le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri), la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) et la Fondation Robert Bosch.

ⁱ Réforme du Pacte de stabilité et de croissance (en vigueur depuis décembre 2011), traité fiscal européen (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013), semestre européen (introduit en juin 2010) et autres décisions opérationnelles portant sur les dettes grecques et portugaises.

ⁱⁱ Cf. J.-F. Jamet, F. Lirzin, J. Schild, D. Schwarzer, « Krisenmanagement und Governance – Reform in der Eurozone – Enge Abstimmung bei divergierenden Lösungsansätzen », in C. Demesmay, M. Koopmann, J. Thorel (dir.), Die Konsenswerkstatt, Genshagener Schriften – Europa politisch denken, vol. 2, CERE, 2013.

ⁱⁱⁱ Les votes d’approbation au Mécanisme européen de stabilité (ESM) et au déblocage d’aides financières destinées à la Grèce ont suscité de nombreux débats au sein du Bundestag.

^{iv} Paragraphe VIII du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne.

^v « La France et l’Allemagne ensemble pour renforcer l’Europe de la stabilité et de la croissance », communiqué de presse n° 187/13 v. 30.05.2013, www.bundesregierung.de (3 juillet 2013).

^{vi} Document de la Commission (2013) 360 final relatif aux recommandations à propos de la France au sein du semestre européen (29 mai 2013) et la réaction de l’Élysée le jour suivant.

^{vii} www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester.

^{viii} On voit, en vue des élections au Parlement européen de 2014, se former des alliances antieuropéennes entre partis extrémistes de différents pays européens.

^{ix} À ne pas confondre avec la Europakammer/Chambre européenne déjà existante en Allemagne, mais dont les fonctions sont différentes de celles proposées par cette nouvelle institution appelée ici Eurochambre.

^x Par exemple, l’Allemagne, qui détient 26 % du capital de la BCE, bénéficierait d’une proportion de députés de cet ordre de grandeur.

^{xi} L’Union européenne n’a pas le droit de prélever des taxes ou des impôts.

^{xii} Le dernier défaut d’un État américain date de 1840.

^{xiii} Les États américains ont des offres sectorielles complémentaires, mais des niveaux de richesse comparables. À titre d’exemple, l’écart type normé des PIB per capita des États américains est de 19 %, alors que celui des pays de l’Eurozone est de 58 %, sachant qu’il y a trois fois plus d’États aux États-Unis que de membres de l’Eurozone.

^{xiv} Valentino Larcinese, Leonzio Rizzo et Cecilia Testa, Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President, STICERD, 2005.