

CIFE Note de recherche no 34

Jean-Claude Vérez, 18 avril 2016*

L'avenir de l'Euro?

Cette note de réflexion¹ est un peu particulière puisqu'elle est inspirée de l'ouvrage de **Philippe Maystadt, L'Euro en question(s), paru en 2015 aux éditions Avant-propos**. L'auteur a pour objectif majeur d'apporter des réponses précises à ceux qui doutent et/ou critiquent l'euro. Il n'est pas interdit bien entendu de s'opposer à la monnaie unique ou de nier les problèmes rencontrés mais de là à considérer que les difficultés actuelles au sein de l'Union européenne et particulièrement de la zone euro sont dues à la monnaie unique, il y a un pas que Philippe Maystadt ne veut pas et ne peut pas franchir. D'emblée, il faut préciser que c'est l'UEM qui est au cœur des préoccupations de l'ouvrage et non l'UE à 28. De fait, le Brexit n'est pas abordé puisque la sortie éventuelle du Royaume-Uni ne concerne que l'UE.

Les faits sont là : la crise n'est pas finie, le chômage perdure, la croissance reste faible, la pauvreté ne recule pas. Il faut tenter de trouver des solutions pour un avenir européen plus prospère, plus solidaire, et qui doit éviter tout repli sur lui-même. La croissance ne suffira pas à résoudre les problèmes macroéconomiques cités. Il faut accompagner la politique monétaire commune de la zone euro par une discipline budgétaire plus volontariste, une union bancaire, l'instauration d'un budget de la zone euro, un traitement collectif de la dette, une convergence renforcée tout en apportant des progrès en matière sociale, démocratique dans un contexte de plus forte solidarité.

Il est utile de rappeler que les fondements de la monnaie unique s'inscrivent dans l'une des étapes des processus d'intégration régionale qu'est l'Union économique et monétaire. Le projet européen aurait pu « se contenter » d'une étape moins contraignante telle la zone de libre échange comme c'est le cas de l'ALENA. Le projet de l'UEM et de l'euro est plus ambitieux et de nature plus politique qu'économique. Les « arguments » dénonçant la perte de souveraineté dans le domaine monétaire du fait de la création de la BCE ne sont guère convaincants car la plupart des banques centrales européennes étaient depuis longtemps à la fois interdépendantes et « soumises » à la Bundesbank. Elles étaient

encore tenues par la politique monétaire de la FED depuis que le système de Bretton-Woods avait choisi ou imposé le dollar comme monnaie centrale du nouveau SMI. Les débats après guerre entre l'américain White et le britannique Keynes à propos de la position asymétrique dont allait bénéficier l'économie et la monnaie américaine sont à cet égard riches d'enseignements. Le second proposait la création d'une monnaie mondiale et d'une banque centrale mondiale.

Une autre asymétrie se trouve au cœur de l'UEM : d'un côté, on a instauré une politique monétaire centralisée, de l'autre, on a laissé les politiques économiques aux mains des États-nations. Il y avait pourtant des voix qui proposaient d'introduire dans le traité de Maastricht l'idée d'un gouvernement économique. Les Allemands y voyaient une remise en cause de l'indépendance de la BCE. Ces divers points de vue nous renvoient à l'opposition entre les partisans et les détracteurs du « tout » marché. Ou du moins de son côté autorégulateur, qui est acquis pour les premiers et, inversement, un leurre pour les seconds. La crise récente déclenchée aux USA et étendue en Europe, montre les limites de la première option.

Pour aller de l'avant, il est souhaitable d'envisager une **discipline budgétaire** qui serait l'émanation des institutions européennes et non d'un seul État membre. Sans en faire un dogme, elle reste supérieure au laxisme d'où l'intérêt d'un encadrement européen renforcé des politiques budgétaires. Que ce soit à propos des dettes, notamment de leur évolution, des procédures (plus strictes) ou des sanctions (plus crédibles), les décisions récentes marquent un progrès. Pour autant, ce progrès ne suffit pas. Toute politique économique repose a minima sur trois piliers majeurs : une politique monétaire, une politique budgétaire et une politique fiscale. Viennent s'ajouter les politiques industrielle, sociale, etc. L'harmonisation ou la convergence des politiques budgétaires serait un pas important ; ce serait mieux encore si elle était suivie d'une harmonisation des politiques fiscales et sociales.

Une **union bancaire**, autre enjeu majeur, a été décidée par le Conseil européen du 14 décembre 2012, suite à la crise financière des années 2007-2008, au comportement laxiste de certaines banques et à la hausse considérable des risques systémiques. Sans qu'il soit nécessaire de rappeler qu'en la matière trop de régulation vaut mieux qu'une absence de régulation, les défis restent nombreux : améliorer la qualité de la supervision, rapprocher les normes prudentielles, instaurer un système commun de garantie des dépôts.

La discipline budgétaire et l'union bancaire exigent un **budget de la zone euro**, ne serait-ce que pour aider à absorber les chocs asymétriques. Une telle décision permettrait une convergence + ou a minima + un rapprochement des recettes budgétaires (soit des recettes fiscales) et des dépenses. Il n'y a pas d'avenir possible sans budget, que ce soit au niveau de l'UE ou de la zone euro ; il n'y a pas de budget sans politique fiscale ; la pertinence de celle-ci dans un contexte d'union monétaire est vaine si chaque pays membre reste souverain en matière fiscale. Le cas irlandais est de ce point de vue exemplaire : le taux d'imposition sur les sociétés, plutôt faible, décidé par les autorités pour attirer des capitaux diverge des taux français et allemand bien plus élevés. Cela n'empêche pas l'Irlande de bénéficier des transferts européens financés par le budget européen. En outre, quand la crise sévit, l'Irlande asphyxiée, demande aux européens une aide immédiate. Dans d'autres situations, on associerait un tel comportement à celui de passager clandestin (free rider).

Le défi budgétaire est indissociable du problème de **la dette**. Question épineuse s'il en est : elle est au cœur des préoccupations relatives à la souveraineté. Mais, dès lors que des pays ont décidé d'avoir une monnaie unique, comment imaginer un seul instant que l'un d'entre eux puisse + le cas échéant + mettre en péril la zone monétaire du fait d'une dette élevée, difficile à financer voire à rembourser ? Le poids différencié des dettes nationales rapporté au PIB est une préoccupation majeure. Outre le fait que les niveaux d'endettement ont des causes multiples, l'écart entre d'un côté, une monnaie unique et une BCE, et de l'autre, des politiques budgétaires, fiscales nationales est intenable. L'urgence est de contenir les dettes et de déployer une solidarité entre pays de la zone euro, sans inciter les comportements de passager clandestin. Une mutualisation

des dettes publiques + limitée et temporaire + est une piste à creuser. Il conviendrait que les pays « riches » de la zone euro l'acceptent ou du moins l'entendent étant entendu que leur niveau de richesses provient en grande partie du commerce intra-européen !

La nouvelle architecture de la zone euro pourrait encore reposer sur la **convergence économique**. L'une des critiques justifiées à l'égard de la zone euro est le fait qu'une zone monétaire (et a fortiori une monnaie unique) ne peuvent aboutir que si et seulement si les rythmes de croissance et les niveaux de productivité se rapprochent. À défaut, les écarts se creusent et les positions asymétriques des économies domestiques membres de la zone et utilisant la même monnaie créent des déséquilibres majeurs. La convergence économique permettrait par ailleurs d'amortir les chocs cycliques et serait cohérente avec l'harmonisation des politiques budgétaires et fiscales.

Le futur du projet européen ne peut « se contenter » d'objectifs économiques. La **dimension sociale du projet, la solidarité entre les États et la légitimité démocratique** doivent devenir des priorités. En matière de dimension sociale, il est essentiel que les européens se sentent davantage concernés par la construction européenne. Le pragmatisme prévaut : l'UE pas plus que la zone euro n'a permis d'enrayer les inégalités, les pauvretés, l'exclusion, la misère, etc. Lutter contre ces fléaux passe entre autre par la réduction du chômage. Une fois cela précisé, il faut mener selon nous une grande réflexion sur les causes et les remèdes des maux cités afin qu'une politique sociale plutôt convergente ait des chances d'aboutir. L'avenir européen, peu peuplée, dans une économie mondialisée de plus en plus peuplée, n'a guère de perspectives s'il n'intègre pas ses jeunes. Leur taux de chômage est dramatique, notamment pour les moins diplômés et les moins qualifiés. Les mêmes interrogations valent pour les seniors, de plus en plus tôt exclus du marché du travail, faute de compétences supposées (ou avérées) insuffisantes, dans un contexte démographique par ailleurs vieillissant qui pose deux questions cruciales : le financement des retraites et la dépendance du quatrième âge. Il est possible de progresser si les autorités nationales et européennes coopèrent, si les partenaires sociaux sont davantage consultés, si la société civile s'en mêle. Il faut répondre à des questions clés : quelle politique sociale faut-il

choisir pour limiter les problèmes cités ? Comment serait-elle financée ? Comment juger de son efficacité et/ou de son équité ?

La solidarité entre les États pourrait « copier » la solidarité des régions d'un même pays, comme c'est plutôt le cas en France ou en Allemagne où la « loi fondamentale » oblige la fédération à garantir des conditions de vie similaires partout dans le pays. On peut y opposer une autre conception pour laquelle les règles adoptées d'un commun accord doivent être respectées, ce qui évite ex post toute solidarité ? Dit autrement, si la Grèce avait respecté les critères de Maastricht comme d'autres pays, elle n'aurait pas subi pareille crise et n'aurait pas eu besoin de la « solidarité » européenne. C'est faute de responsabilité et de loyauté vis à vis de ses partenaires que la Grèce s'est retrouvée en quasi faillite. Si on ne peut légitimer l'irresponsabilité (c'est au contraire le principe de solidarité qui exige la responsabilité car il engage et concerne tous les partenaires), il reste que des chocs exogènes peuvent toujours survenir (cf. la crise financière) et frapper différemment les pays solidaires ... ex ante !

Pour finir, l'auteur réclame « un renforcement du contrôle démocratique » et a le mérite de rappeler certains des propos ou remarques de Jürgen Habermas pour qui il y a urgence à dissocier souveraineté du peuple et souveraineté de l'État : dès lors que la première dépend conceptuellement de la seconde, elle bloque toute pensée, toute perspective. Si Philippe Maystadt n'est pas convaincu que l'approche intergouvernementale puisse satisfaire l'intérêt collectif européen car le réflexe national est « naturel », notamment en cas de litige, l'approche fédéraliste (qui permet un transfert des compétences étatiques à une instance supranationale) ne doit pas porter atteinte aux droits des citoyens. Il conviendrait donc de renforcer le contrôle parlementaire, de constituer une commission de la zone euro au sein du Parlement qui exercerait un contrôle sur les décisions de la Commission et du Conseil et, enfin, d'instaurer une conférence associant les

représentants des commissions concernées des parlements nationaux et européens, une sorte de conférence interparlementaire de l'UEM.

L'avenir de l'Europe n'est pas acquis mais il n'est pas anecdotique : il est primordial. Il est notamment lié à la zone euro qui devrait être dotée d'instruments de prévention et de gestion des crises. Une Convention de l'UEM comprenant la pluralité d'acteurs cités pourrait aider à la décision dès lors que la non-ratification d'un traité par un État vaudrait notification de la volonté de quitter l'UEM.

**Jean-Claude Vérez est économiste, maître de conférences habilité à diriger des recherches à l'Université d'Artois. Il enseigne à l'Institut Européen - European Institute depuis 2005.*

¹ Enrichie par les remarques d'Hartmut Marhold que je remercie.