

UN « FÉDÉRALISME PAR EXCEPTION » POUR LA ZONE EURO

Eulalia Rubio | Chercheur senior à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Notre Europe - Institut Jacques Delors vous propose la synthèse de la conférence-débat, qui s'est tenue à Paris le 25 septembre 2012, autour du rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa « Parachever l'euro : feuille de route vers une union budgétaire en Europe ». Animé par Catherine Chatignoux, le débat s'est déroulé en présence de trois membres du groupe : Henrik Enderlein, Jean-Claude Piris et Maria João Rodrigues.

Notre Europe - Institut Jacques Delors a organisé le 25 septembre 2012 à Paris une conférence-débat autour du Rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa, « Parachever l'euro : Feuille de route vers une union budgétaire en Europe ». Regroupant une centaine de participants, la conférence s'est déroulée en présence de trois membres du groupe Tommaso Padoa-Schioppa :

- **Henrik Enderlein**, coordinateur général du groupe, professeur d'économie politique à la *Hertie School of Governance* (Berlin) et professeur invité à la *Harvard Kennedy School* (Université de Harvard) ;
- **Jean-Claude Piris**, ancien directeur général du service juridique du Conseil de l'UE ;
- **Maria João Rodrigues**, ancienne ministre de l'emploi du Portugal.

Après une introduction par **Yves Bertoncini**, directeur de *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, **Henrik Enderlein** a décrit succinctement le contenu du Rapport en s'appuyant sur une présentation « PowerPoint »¹. Le Rapport fournit une analyse approfondie des causes de la crise avant de définir trois obstacles majeurs au bon fonctionnement de la zone euro, et de proposer quatre actions politiques dans divers domaines pour les pallier :

1. un approfondissement du *marché unique* afin de permettre un meilleur fonctionnement du mécanisme du taux de change réel ;
2. la mise en place d'un *Fonds d'assurance de stabilisation cyclique* pour contrebalancer l'effet pro-cyclique de l'action de la BCE ;
3. la création d'une *Agence européenne de la dette (AED)* pour garantir l'accès des pays aux marchés obligataires en temps de crise, en échange d'un transfert progressif de souveraineté ;
4. l'établissement d'une *union bancaire* de l'UEM, composée d'une autorité de supervision bancaire

unique de l'UEM, et d'un Fonds de dépôt bancaire européen disposant aussi de capacités de résolution des crises bancaires.

La conférence s'est conclue par un échange de questions et réponses avec le public animé par **Catherine Chatignoux**, chef adjoint du service international du quotidien français *Les Echos*. Cette synthèse tente de reprendre les questions clés abordées pendant cet échange.

1. Le Fonds d'ajustement conjoncturel : mode d'emploi

Le rapport Padoa-Schioppa propose la création d'un Fonds d'assurance d'ajustement conjoncturel pour atténuer les déséquilibres conjoncturels entre pays de la zone euro. Il s'agirait d'un mécanisme d'assurance à l'échelle de l'UEM qui apporterait un soutien financier aux États expérimentant une récession temporaire grave. Plusieurs participants ont interrogé les membres du groupe Padoa-Schioppa sur le contenu précis de ce système d'assurance, et notamment sur la forme de soutien financier qu'apporterait ce Fonds et sur la manière d'éviter qu'il ne conduise à un système de transferts permanents entre États riches et États pauvres.

Les membres du groupe Padoa-Schioppa ont rappelé que le Rapport n'entre pas dans les détails techniques de ce Fonds mais qu'il propose quelques principes généraux. Tout d'abord, il s'agirait d'un Fonds qui gèrerait des transferts entre États : ce seraient les États qui paieraient des contributions au Fonds quand la conjoncture est bonne, et les États qui recevraient de l'argent en cas de récession. L'alternative d'un Fonds « interpersonnel » (par exemple sous forme d'assurance chômage européenne) a été

écartée, parce qu'il ne fonctionnerait pas de façon symétrique, faute d'une harmonisation importante des règles du marché du travail. Un autre principe basique est que le Fonds devrait opérer de façon quasi-automatique, sur la base de critères objectifs explicites, de manière à ne pas subir d'influence politique directe. Enfin, les montants versés par le Fonds à un pays devraient être strictement limités.

2. L'Agence européenne de la dette et le transfert de souveraineté : vers un « fédéralisme par exception »

Plusieurs participants ont interrogé les membres du groupe sur le fonctionnement de l'Agence européenne de la dette (AED) proposée dans le Rapport. Certains d'entre eux se sont demandé si une mutualisation de la dette publique à 10 % du PIB des pays de la zone euro - tel que préconisée dans le Rapport - serait suffisante pour stabiliser les marchés de la dette souveraine en Europe. D'autres ont exprimé leurs inquiétudes par rapport aux transferts de souveraineté exigés aux États en contrepartie au financement de leur dette au travers de l'AED.

À propos du transfert de souveraineté, Jean-Claude Piris a expliqué que le Rapport Padoa-Schioppa se base sur le respect du principe de souveraineté. Il ne propose pas la création d'une Union fédérale parce que ce n'est ni nécessaire, ni souhaité par la plupart des citoyens. Il propose toutefois une certaine fédéralisation partielle dans quelques domaines spécifiques, tel que le domaine budgétaire, parce que ceci est considéré comme essentiel à la survie de la zone euro.

Henrik Enderlein a complété les explications de Jean-Claude Piris, en précisant que le Rapport propose un « fédéralisme par exception » : seulement les États qui sollicitent l'AED pour un financement supérieur à 20 % de leur PIB seraient obligés de transférer une partie de leur souveraineté budgétaire à l'AED. En outre, ce transfert serait progressif : dans les premières tranches (quand l'État demande un financement d'entre 20 et 30 % de son PIB), il s'agit simplement de la signature d'un *memorandum of understanding*, similaire aux actuels programmes de la troïka. C'est seulement quand un État sollicite un financement au-delà de 60 % du PIB qu'il y aurait un transfert complet de sa souveraineté budgétaire à l'AED, et même dans ce cas, l'État pourrait toujours

refuser le transfert (ce qui entraînera forcément une impossibilité de prétendre à un financement de l'AED et à un défaut souverain).

Certains participants se sont aussi interrogés sur ce qui se passerait en pratique dans l'hypothèse d'un transfert total de souveraineté. Jean-Claude Piris a expliqué que, dans ce cas, le Rapport préconise que le « ministre des Finances de la zone euro » prenne le contrôle de la politique budgétaire du pays. Les décisions de ce « ministre européen » seraient soumises au contrôle démocratique exercée par une commission mixte composé de représentants du Parlement européen et de représentants des 17 parlements nationaux de la zone euro.

3. Nouvelles coopérations, nouveau traité ?

Le débat a aussi abordé les implications juridico-institutionnelles de la réforme de l'UEM. Selon Jean-Claude Piris, une révision du traité de l'UE n'est pas indispensable pour une réforme en profondeur de l'UEM telle que proposée dans le Rapport Padoa-Schioppa. Certaines mesures proposées dans le Rapport peuvent être mises en œuvre au titre du traité actuel sur la base de coopérations entre les États membres de la zone euro, soit dans le cadre d'une coopération renforcée, soit à partir de l'article 136 du TFUE (qui prévoit notamment la possibilité de renforcer la coordination et la surveillance budgétaire entre les membres de la zone euro). Pour des propositions qui relèvent des compétences n'appartenant pas à l'UE, rien n'empêche les États membres de les exercer séparément ou en coordination avec d'autres - d'où l'idée d'établir un nouveau traité intergouvernemental à 17.

Jean-Claude Piris a précisé que le mot « intergouvernemental » n'est pas synonyme de quelque chose d'entièrement séparé de l'architecture institutionnelle de l'UE. Il faudrait que ce traité conserve des avancées importantes de type « communautaire », telles que le vote à la majorité qualifiée, une initiative et un contrôle par une autorité indépendante et un contrôle par une autorité européenne de justice. En outre, « intergouvernemental » ne signifie pas que ce traité sera hors de l'UE pour toujours. Dans l'idéal, cette nouvelle architecture juridique, ou traité intergouvernemental, devrait être intégrée à l'architecture juridique traditionnelle de l'UE à l'avenir, comme cela est prévu pour le TSCG.

Enfin, Jean-Claude Piris a estimé que la signature d'un tel traité rendra très probablement nécessaire des changements dans les constitutions nationales de certains pays, notamment l'Allemagne. Cela impliquera des votes à la majorité qualifié ou des référendums. Si certains participants ont averti de la nécessité d'éviter l'organisation de ces référendums à très haut risque (un intervenant les a décrits comme des « pièges » à éviter), d'autres ont souligné le caractère salutaire et démocratique de ces événements. Ainsi, par exemple, un participant a expliqué comment en Irlande, le dernier référendum sur le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) avait stimulé un vrai débat sur ce traité, et avait obligé les pro-Européens à entrer dans le détail et à convaincre la population de ses bénéfices.

4. Faut-il s'attaquer aux divergences structurelles au sein de la zone euro ?

Une des idées inspirant le Rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa est que toutes les hétérogénéités économiques au sein de la zone euro ne sont pas néfastes de la même manière. À cet égard, le Rapport fait une distinction entre divergences structurelles et divergences conjoncturelles. Selon le Rapport, si les divergences conjoncturelles peuvent entraver sérieusement le bon fonctionnement de la zone euro, les divergences structurelles ne sont pas si nuisibles. Leur correction peut être souhaitable du point de vue politique, mais elle n'est pas indispensable à la survie de l'UEM.

Cette distinction entre divergences structurelles et conjoncturelles a suscité un débat lors de la présentation du Rapport à Paris. Certains participants ont constaté qu'aujourd'hui, les États de la zone euro qui sont le plus en difficulté sont précisément ceux ayant les économies les plus faibles et les moins compétitives, ce qui pourrait amener à croire que les différences structurelles sont aussi en partie à la racine de la crise.

Henrik Enderlein a répliqué que s'il est vrai qu'il existe aujourd'hui un problème d'écart de compétitivité, il a souligné que ces derniers ne sont pas le reflet de différents modèles historiques et schémas de spécialisation économique mais plutôt le résultat de divergences conjoncturelles persistantes (ou, plus précisément, de différentiels d'inflation persistants générés par l'influence asymétrique de la politique

monétaire commune sur les pays de la zone euro). Ce ne sont pas des fondements structurels qui ont conduit à une perte de compétitivité de l'économie irlandaise, mais le fait d'être soumise à des taux d'intérêt réel très bas pendant longtemps, a-t-il expliqué.

Henrik Enderlein a aussi rappelé que la question des divergences structurelles avait fait objet de débats lors des négociations précédant la création de l'UEM. À cette époque, la France et l'Allemagne avaient maintenu des positions opposées : l'Allemagne voulait rapprocher les économies avant de mettre en place une monnaie commune, alors que la France était favorable à la création de la monnaie unique tout de suite, et au rapprochement des économies après, au travers d'une gouvernance économique renforcée de la zone euro (ou « gouvernement économique »). Le compromis final fût de mettre en place tout de suite l'euro mais en renonçant à la demande française d'une gouvernance renforcée, ce qui fût le pire des solutions du point de vue de la convergence.

La question de la convergence a été aussi soulevée par Maria João Rodrigues. Selon l'ancienne ministre de l'emploi du Portugal, l'enjeu de la convergence n'est pas seulement celui de rapprocher les économies, mais aussi de les faire avancer ensemble vers un même horizon. Dans ce contexte, elle a rappelé l'importance de la stratégie UE2020, qui vise à relancer l'économie européenne sur des bases nouvelles, basées sur la croissance verte, intelligente et inclusive. Si l'on partage les objectifs de la stratégie UE2020, a-t-elle rappelée, il faut s'assurer que tous les États de l'UE ont les outils et les capacités nécessaires pour entreprendre ce type de changements.

5. Faut-il plus de convergence en matière de politique sociale ?

Lors des discussions autour des enjeux de convergence, une question spécifique a été soulevée, celle de savoir si la création d'une monnaie commune ne rend pas nécessaire plus d'harmonisation des politiques sociales. Certains participants ont exprimé leur conviction qu'un rapprochement des régimes de protection sociale, des niveaux de bénéfices sociaux ou des règles du marché du travail serait indispensable à double titre : d'un point de vue fonctionnel, car les différences de régimes de protection sociale entraînent des distorsions au bon fonctionnement d'une zone monétaire ; et d'un point de vue politique,

car les États « solides » ne seront pas prêts à exercer plus de solidarité vers les États en difficulté si ces derniers ne réforment pas leurs systèmes de protection sociale pour les rendre financièrement soutenables.

Dans ce contexte, une piste a été évoquée dans les discussions : la création d'un « serpent social européen », sur le modèle du « serpent monétaire » préparant l'entrée dans la monnaie unique. Il s'agirait de définir, pour un certain nombre d'indicateurs (par exemple l'âge de départ à la retraite), un espace délimité par un niveau maximum et un niveau minimum, dans lequel tous les États devraient inscrire leurs choix.

Cette idée a été discutée par les membres du groupe Padoa-Schioppa. Jean-Claude Piris a noté que les références du traité à la coordination des « politiques économiques » au sein de l'UEM pourraient éventuellement servir de base pour une coordination des politiques sociales. Maria João Rodrigues s'est exprimée

en faveur de la création d'un « couloir social », mais elle a ensuite averti de la difficulté de définir les bons objectifs et indicateurs, et les seuils maximums et minimums pour chaque indicateur. Enfin, Henrik Enderlein s'y est dit plutôt favorable à titre personnel mais il a souligné qu'il s'agit d'une décision politique et non d'une nécessité fonctionnelle pour assurer la survie de la zone euro. À cet égard, il a noté qu'aux États-Unis, les politiques sociales sont en grande partie menées au niveau des États. Il existe une grande hétérogénéité de niveaux de protection sociale et de systèmes d'assurance maladie, et pourtant, cela n'est pas une source de graves dysfonctionnements pour l'économie américaine. Ce qui assure le bon fonctionnement de l'économie américaine est l'existence de quelques stabilisateurs au niveau fédéral (un système d'assurance chômage commun, un budget fédéral), le fait de compter sur un marché unique totalement intégré et l'existence d'une véritable union bancaire. Si l'on avait tous ces éléments au niveau européen, il ne serait pas nécessaire d'harmoniser les politiques sociales selon lui.

1. La présentation « PowerPoint » d'Henrik Enderlein sur le contenu du *Rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa* est disponible sur le site internet de *Notre Europe – Institut Jacques Delors*.

Sur le même thème...

LE RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR L'UEM EST ENCOURAGEANT, ENTRETIEN À L'OCCASION DU CONSEIL EUROPÉEN DES 18 ET 19 OCTOBRE 2012
António Vitorino, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012

QUELLES INSTITUTIONS POUR LA ZONE EURO ?
António Vitorino, *Tribune - Le Mot, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012

DES RÈGLES, MAIS SURTOUT UNE VISION
Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe*, septembre 2012

UEM : LES QUESTIONS DE LONG TERME SONT DES QUESTIONS URGENTES
Eulalia Rubio, *Synthèse, Notre Europe*, septembre 2012

PARACHEVER L'EURO : FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE
Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, *Études et Rapports n° 92, Notre Europe*, septembre 2012

SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO : COMBIEN, POURQUOI, JUSQU'À QUAND ?
Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, *Policy Paper n° 51, Notre Europe*, février 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 • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*