

Pour un renouveau démocratique de l'euro

Quatorze économistes et parlementaires européens appellent à dépasser les compromis sur les solutions techniques et financières à la crise de la dette afin d'apporter une réponse politique durable aux défaillances de l'Union économique et monétaire

COLLECTIF

Au cours des derniers mois, la Commission européenne ainsi qu'un groupe de 14 économistes franco-allemands ont rendu publiques des propositions pour renforcer l'architecture de la zone euro. Ces propositions sont utiles pour faire vivre le débat, mais elles restent guidées par un fort esprit de compromis, et leurs ambitions sont limitées par les contraintes politiques perçues par leurs auteurs. A cause de cela, ces propositions se concentrent sur les conditions nécessaires pour stabiliser la zone euro, mais restent très insuffisantes sur ce qu'il faudrait faire pour que la zone euro prospère réellement. En se limitant à des solutions graduelles et principalement économiques, ces propositions permettent sans doute à un compromis d'émerger, mais elles ignorent le profond soubassement institutionnel, politique et démocratique de la crise de la zone euro et négligent le fait que, si l'union monétaire ne devient pas rapidement un succès économique, elle risque de devenir politiquement insoutenable.

Depuis la crise de la zone euro, le consensus intellectuel s'est progressivement cristallisé autour de l'idée que, une fois le système financier réparé, la création d'une union bancaire complétée par une union des marchés de capitaux devrait permettre de partager suffisamment de risques pour stabiliser l'union monétaire, comme dans un régime assurantiel. Une sorte d'architecture de Maastricht complétée par, d'un côté, le filet de sécurité minimal créé durant la crise pour le secteur public (le Mécanisme européen de stabilité), accessible seulement à des conditions punitives, et par, d'un autre côté, un plus grand partage des risques par le biais des marchés financiers.

Les économistes classiques croient que les marchés financiers, les signaux de prix et les incitations économiques peuvent être la source unique à la fois de la discipline et du partage des risques au niveau du secteur privé. Mais une véritable union monétaire ne peut pas opérer seulement sur la base d'une logique d'assurance qui, inévitablement, oppose débiteurs et créditeurs. Cela, en retour, pose des questions fondamentales en termes de gouvernance, d'institutions, de responsabilité démocratique et met les questions politiques au cœur du débat au détriment des sujets économiques.

Les dernières années ont montré que les institutions qui gouvernent la zone euro ne permettent pas de prévenir les crises, et encore moins de les gérer. La zone euro ne peut pas continuer avec une politique économique orchestrée par une combinaison de règles complexes, d'une discipline de marché par nature erratique et d'arrangements intergouvernementaux peu fiables. A la place, une nouvelle approche politique devrait promouvoir une politique économique menée avec expertise et un degré plus élevé d'autonomie politique par un véritable exécutif responsable devant un Parlement de la zone euro. Une petite ligne de crédit dans le budget de l'Union ou un fonds de stabilisation pour les temps difficiles sont loin de suffire comme mécanismes d'ajustement.

UN BUDGET RÉEL ET IMPORTANT

Ces objectifs ne peuvent être atteints qu'avec un budget réel et de taille suffisante qui aurait à remplir cinq fonctions essentielles.

Premièrement, ce budget devrait tout d'abord sécuriser de façon crédible le système financier, de sorte que celui-ci puisse jouer son rôle de stabilisation et de partage des risques. Au-delà de l'usage du fonds de résolution actuel (qui, d'ailleurs, n'a été mis à contribution ni en Espagne ni en Italie au cours des épisodes récents), cela signifie la mise en œuvre d'une assurance commune des dépôts efficace ainsi que d'une autorité de résolution commune renforcée.

Deuxièmement, il devrait aussi permettre une stabilisation macroéconomique plus robuste en cas de choc, par exemple à travers une assurance-chômage partielle au niveau de la zone euro. Financée par une taxe, ce qui serait déjà en soi un mécanisme de stabilisation, cette assurance pourrait couvrir une part du salaire pour les 12 premiers mois de chômage. Quand on teste un tel mécanisme sur le passé, on se rend compte de ses vertus stabilisatrices : l'Allemagne en aurait été un bénéficiaire net au début des années 2000 et l'Espagne un contributeur net ! Cela allégerait aussi la charge qui pèse sur la Banque centrale européenne, actuellement la seule institution capable d'amortir les chocs cycliques, mais ainsi placée dans une situation politiquement dangereuse.

Troisièmement, il est important de souligner que, contrairement au budget actuel de l'Union, ce budget de la zone euro devrait être financé par des taxes décidées sur la base des dépenses à couvrir par l'émission de titres de dette ; ce qui permettrait de fournir des titres de dette de la zone euro sans risque en temps de crise et compléterait la capacité limitée des Etats membres d'en émettre. Ce serait d'autant plus nécessaire si un Etat membre venait à devoir faire défaut sur sa dette.

Quatrièmement, ce budget devrait permettre de créer une nouvelle politique de cohésion pour les Etats confrontés à des problèmes structurels de compétitivité et à des défis institutionnels. Il servirait à mettre en œuvre le type d'investissements et de réformes qui accroissent la productivité (université, école, système juridique, formation...) et réduisent les déficits extérieurs. Mais il devrait aussi permettre d'inciter aux investissements et au déploiement de poli-

UNE PETITE LIGNE DE CRÉDIT DANS LE BUDGET DE L'UNION OU UN FONDS DE STABILISATION POUR LES TEMPS DIFFICILES SONT LOIN DE SUFFIRE COMME MÉCANISMES D'AJUSTEMENT

tiques sociales dans les pays qui ont des surplus extérieurs. Les réformes économiques qui ont été mises en avant ces dernières années pour rétablir les équilibres ont été basées uniquement sur des dévaluations internes, ce qui s'est révélé non seulement politiquement et socialement destructeur pour la zone euro, mais aussi économiquement déstabilisant au vu de l'important excédent extérieur de la zone. La zone euro a besoin de mettre en œuvre des ajustements bien plus symétriques et non déflationnistes grâce à un budget de la zone. C'était la logique qui sous-tendait la politique de convergence de l'Union dans les années 1990 et, tout en évitant de dupliquer les fonds structurels et les mécanismes d'investissement existant dans l'Union, ce type de fonds devrait être développé au sein de la zone euro désormais.

Cinquièmement, même si la frontière entre les biens publics utiles à l'Union européenne et ceux destinés à la zone euro peut être floue, il existe de bonnes raisons de promouvoir un agenda d'investissements dans des biens publics allant de la défense à l'innovation en passant par l'environnement, ce qui augmenterait le potentiel économique de la zone euro, tout en aidant en particulier ses membres dotés d'un haut potentiel pour les énergies renouvelables. Cette fonction d'un budget de la zone euro pourrait compléter le budget de l'Union, et, en tant que telle, être ouverte à des pays non-membres de la zone euro.

L'ensemble de ces fonctions va demander de nouveaux revenus qui pourraient être collectés par le biais d'un certain nombre de ressources propres (une part de la TVA, de l'impôt sur les sociétés ou encore une nouvelle taxe carbone). Ces revenus devraient permettre à ce budget de démarrer avec une taille modeste, de 1% du PIB de la zone. Sécuriser ces ressources propres né-

cessitera en particulier une forte détermination pour mettre un terme aux abus les plus flagrants en matière d'optimisation et d'évasion fiscales au sein de la zone. Ce budget devrait en effet permettre à l'Europe à la fois d'atteindre un certain niveau de convergence en matière fiscale et de lui fournir des moyens supplémentaires pour les missions qu'elle doit remplir. Sans que cela se fasse au détriment de l'Union européenne et tout en restant sous le contrôle de la Commission, ce budget devrait être placé en dehors du budget de l'Union pour doter la zone euro de suffisamment de flexibilité et d'indépendance financière et institutionnelle.

UN SAUT EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Mais ces solutions techniques sur le front monétaire et fiscal auraient des conséquences politiques profondes et nécessiteraient un saut significatif dans la gouvernance de la zone euro. Un commissaire européen devrait être chargé des affaires monétaires et fiscales de la zone, présider l'Eurogroupe, prendre des décisions exécutives pour le compte de l'Eurogroupe et être responsable démocratiquement devant un Parlement de la zone euro, qui aurait notamment le pouvoir de le renvoyer (indépendamment du reste de la Commission) par un vote de défiance. Ce pas en avant audacieux établirait les fondations d'une souveraineté européenne en matière économique, tout en reconnaissant que les décisions de politique économique requièrent à la fois des pouvoirs exécutifs et de la responsabilité démocratique, ce que le consensus intellectuel dominant des années 1990 rejetait.

Une vision moderne de la zone euro nécessite de poursuivre le constitutionnalisme monétaire de Pierre Werner (1913-2002), Altiero Spini (1907-1986) ou Tommaso Padoa-Schioppa (1940-2010), et d'accepter de compléter l'union monétaire par une véritable autorité fiscale souveraine et responsable démocratiquement, qui ferait avancer l'union politique de l'Europe au lieu de l'éviter. Les économistes sont peut-être capables de réparer quelques-uns des défauts les plus graves de l'union économique et monétaire. Mais ils ne seront pas en mesure de corriger ses lignes de faiblesse politiques, responsables de sa vulnérabilité. Les déficits démocratiques et exécutifs accumulés s'autorenforcent : ils ont désormais atteint un point où cette situation n'est plus compatible ni avec l'héritage constitutionnel et démocratique de l'Europe ni avec les aspirations des peuples européens. ■



Laszlo Andor, ancien commissaire européen (2010-2014) ; **Pervenche Berès**, coordinatrice du groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen ; **Lorenzo Bini Smaghi**, président de la Société générale et ancien membre du directoire de la BCE ; **Laurence Boone**, chef économiste d'Axa IM et ancienne conseillère économique de François Hollande ; **Sebastian Dullien**, professeur d'économie à l'université des sciences appliquées de Berlin ; **Guillaume Duval**, éditorialiste à « Alternatives économiques » ; **Luis Garicano**, professeur d'économie à la London School of Economics, responsable de la politique économique de Ciudadanos ; **Michael A. Landesmann**, professeur d'économie à l'université de Linz (Autriche) ; **Georges Papaconstantinou**, ancien ministre grec des finances ; **Antonio Roldan**, député (Ciudadanos) au Parlement espagnol ; **Gerhard Schick**, député Verts au Parlement allemand ; **Xavier Timbeau**, directeur de l'OFCE ; **Achim Truger**, professeur d'économie à l'université d'économie et de droit de Berlin ; **Shahin Vallée**, économiste au Soros Fund Management et ancien conseiller économique d'Emmanuel Macron