

Troisième conférence :

## Quelle gouvernance pour la zone euro ?

Mercredi  
10 février 2016  
(17h-30 – 19h30)

Conseil d'État  
Salle  
d'Assemblée  
générale

*Quelle gouvernance  
pour la zone euro ?*

### Dossier du participant

#### Le modérateur :

■ **Michel Barnier,**

Conseiller d'État, ancien commissaire européen

#### Les intervenants :

■ **Enrico Letta,**

Ancien président du Conseil des ministres italien, doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po

■ **Nikolaus Meyer-Landrut,**

Ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France

■ **Dominique Seux,**

Directeur délégué de la rédaction des *Échos*, editorialiste à France Inter

### Présentation du cycle

Le 6<sup>e</sup> cycle de conférences du Conseil d'État porte sur l'avenir de l'Europe à la lumière des défis auxquels elle doit faire face.

Plus de 60 ans après la déclaration Schuman et la création de la Communauté économique européenne, toutes les enquêtes d'opinion attestent qu'en dépit de réussites éclatantes, avec notamment la réunification du continent et l'intégration des démocraties de l'Europe de l'Est, les peuples s'éloignent de l'Union, perçue comme trop bureaucratique et distante. Et le risque grandit d'un rejet de la construction européenne, avec notamment la perspective au Royaume-Uni du référendum sur le maintien dans l'Union. Le « non », lors du référendum en 2005, de la France et de la Hollande, puis le rejet par l'Irlande du traité de Lisbonne en 2008 lors d'une première consultation avaient déjà valeur d'avertissement.

Et pourtant, l'Union est plus que jamais nécessaire pour faire face aux nouveaux enjeux de la globalisation. Elle est devenue un acteur

majeur de la régulation économique mondiale, notamment dans les négociations commerciales internationales et le droit de la concurrence, permettant ainsi de défendre les intérêts vitaux des États et d'incarner une vision européenne. L'Union joue également un rôle essentiel dans l'aide au développement et dans la recherche d'un nouveau modèle de croissance plus équilibré, afin de mettre en œuvre l'indispensable transition énergétique et de parvenir à une économie sociale de marché alliant l'exigence de compétitivité avec un haut niveau de solidarité.

Aujourd'hui l'Union continue d'ailleurs de jouir d'un grand prestige à l'extérieur de ses frontières, comme en témoignent les demandes d'adhésion ou de partenariat qui ont conduit à définir une nouvelle politique de voisinage. La société civile internationale, les ONG et les défenseurs des droits de l'Homme comptent sur l'Union pour peser en faveur d'un monde plus juste. Le rayonnement de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH contribue à faire de notre continent celui d'une certaine idée des droits de l'Homme.

L'Union est dans une certaine mesure victime de son succès et de son attractivité. Elle a

grandi très vite et les élargissements successifs ont conduit à une complexification de son architecture et à une Europe à plusieurs vitesses. Malgré les réformes successives donnant davantage de poids et de légitimité au Parlement européen, et associant davantage les parlements nationaux, le sentiment d'appartenance à la Nation demeure primordial et les concepts de citoyenneté et de démocratie européennes restent largement abstraits.

Enfin, la création de la zone euro a changé profondément la nature de l'Union. Si elle a permis de doter les États membres qui en font partie de l'une des monnaies les plus fortes du monde et a rendu irréversible une approche communautaire des questions budgétaires et économiques, elle a aggravé le risque de faire de l'Union le bouc émissaire d'opinions publiques lassées des efforts demandés pour restaurer la compétitivité et retrouver une croissance durable. À la suite de la crise économique et financière de 2008, face à la nécessité de conjurer le risque des dettes souveraines, le rôle de la Banque centrale européenne s'est considérablement accru. La question est posée d'une plus grande convergence fiscale, économique et sociale et de la gouvernance de la zone euro.

L'Union doit aussi faire face à de nouveaux défis pour assurer la sécurité du continent. Bien que les traités aient posé les bases d'une politique étrangère et de sécurité commune, et malgré la création d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'Europe n'est pas encore parvenue à s'approprier la place qui lui revient au sein du concert des grandes puissances. Plus fondamentalement encore, l'Union est fragilisée par le sentiment diffus qu'elle n'est pas en mesure de véritablement contrôler ses frontières extérieures, problème rendu encore plus aigu par la récente crise migratoire. Pour rester une terre d'asile fidèle à sa vocation sans enclencher une spirale dangereuse qui conduirait à une remise en cause du principe fondamental de la libre circulation des personnes et des marchandises dans l'espace européen, l'Union doit trouver les moyens de démontrer aux opinions publiques qu'elle a la capacité, en partenariat avec les États, de gérer l'espace Schengen et de rendre le dispositif « Dublin » plus efficace.

Il s'agit donc pour le Conseil d'État, en conviant des personnalités nationales et européennes reconnues pour leurs compétences, de s'interroger sur les moyens pour l'Union de faire face à ces nouveaux défis afin de continuer à incarner au 21<sup>e</sup> siècle, dans notre

monde globalisé, un idéal européen plus que jamais nécessaire.

Organisés par la section du rapport et des études sur une durée de deux années, les Entretiens sur l'Europe abordent trois thèmes principaux :

- La première série de conférences porte sur l'architecture de l'Europe et traitera des institutions nécessaires à une Europe différenciée : la gouvernance de la zone euro, les convergences possibles entre États membres dans les domaines sociaux et fiscaux, ainsi que la question de la capacité de l'Union à gérer ses frontières.

- La deuxième série de conférences concernera les politiques de l'Union : poids et rayonnement de l'Union dans un monde globalisé, l'Europe commerciale, l'enseignement et la recherche, le rôle du droit dans la compétitivité économique de l'Union ou encore la place dévolue au service public.

- La troisième et dernière série de conférences sera consacrée à la question souvent débattue de l'identité de l'Europe, en approfondissant les concepts de démocratie et de citoyenneté européenne et la définition des valeurs communes à l'Union.

## Présentation de la conférence : *Quelle gouvernance pour la zone euro ?*

Dès la fin des années soixante, la Communauté économique européenne mène des réflexions approfondies sur les moyens de construire un îlot de stabilité monétaire en Europe<sup>1</sup> pour faire face notamment aux tensions financières internationales. La crise monétaire déclenchée en 1971 par la décision des autorités américaines de suspendre la convertibilité entre le dollar et l'or, qui conduit à des changes flottants en 1973, rend encore plus urgente la nécessité de limiter les marges de fluctuation entre les monnaies européennes. Après les tâtonnements du « serpent monétaire européen »<sup>2</sup>, une initiative franco-

<sup>1</sup> Le rapport Wermer envisage ainsi dès 1970 la mise en place d'une union monétaire.

<sup>2</sup> Dispositif mis en place en 1972 par les six États membres afin de réduire la fluctuation des taux de change entre leurs monnaies. Le dispositif reste en place jusqu'en 1978.

allemande conduit en 1979 à la création du système monétaire européen (SME)<sup>3</sup>.

Le *Deutsche Mark* s'impose comme monnaie de référence du nouveau mécanisme de change, donnant ainsi un rôle prépondérant à la *Bundesbank*. En raison de l'alignement des taux d'intérêt et des taux d'inflation des autres économies européennes sur les taux allemands, les stratégies de désinflation compétitive se généralisent en Europe. Dans ce contexte, le Conseil européen confie en 1988 à un comité, présidé par Jacques Delors, alors président de la Commission, le soin de préciser les étapes préalables à la création de l'Union européenne monétaire (UEM). La signature du traité de Maastricht en 1992 consacre l'adoption de la monnaie unique.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, date d'entrée en circulation de l'euro, la « zone euro » désigne l'ensemble des États ayant l'euro comme monnaie en partage.

La naissance de la zone euro a été accompagnée par la mise en place d'une gouvernance originale, fruit d'un compromis entre les États, visant à garantir l'indépendance de la politique monétaire et le respect de règles de bonne conduite dans le domaine budgétaire (1). La déstabilisation de la zone euro par la crise financière de 2008 a conduit à des réformes en urgence pour en renforcer la solidité (2). Le débat est ouvert sur les moyens d'encourager la convergence des économies, ce qui conduirait à terme à renforcer le caractère fédéral des institutions de la zone euro (3).

**1. La naissance de la zone euro a été accompagnée par la mise en place d'une gouvernance originale, fruit d'un compromis entre les États, visant à garantir l'indépendance de la politique monétaire et le respect de règles de bonne conduite dans le domaine budgétaire.**

Dès sa création en 1999, onze États membres de l'Union européenne<sup>4</sup> ont adopté l'euro, rejoints par la Grèce en 2000. Pour y parvenir, ils ont dû adapter leur économie aux contraintes inscrites dans le Traité de Maastricht<sup>5</sup>, au terme d'un processus de

<sup>3</sup> Dès le début de l'année 1977 est lancé un appel à progresser vers une Union économique et monétaire. Le système monétaire européen est créé par les accords du 13 mars 1979.

<sup>4</sup> Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

<sup>5</sup> Traité sur l'Union européenne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

convergence inédit entre des économies très différentes en moins de dix ans. Un État doit en effet remplir plusieurs conditions préalables avant d'entrer dans l'Union économique et monétaire (UEM) : sa banque centrale doit être indépendante ; il doit satisfaire aux critères de convergence qui concernent les taux de change, d'inflation et d'intérêt à long terme ainsi que les niveaux du déficit et de la dette publique<sup>6</sup>.

Et c'est au Conseil européen, sur la base d'un rapport établi par la Commission, qu'il appartient de se prononcer *in fine* sur la capacité d'un État à adhérer à la zone euro. Il peut donc y avoir une marge d'appréciation politique dans le verdict des chefs d'État et de gouvernement. C'est ainsi que lors de l'adhésion de la Grèce, qui suscitait des réticences en Allemagne, le soutien de la France a été déterminant.

Ces contraintes sont d'ailleurs toujours en vigueur pour les États membres qui n'ont pas encore rejoint la zone euro. En effet, aux termes du traité de Maastricht, tous les États ont vocation à rejoindre l'UEM<sup>7</sup>, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni<sup>8</sup>. C'est ainsi que la Lituanie est devenue en 2015 le dix-neuvième membre de la zone euro<sup>9</sup>.

La politique monétaire de la zone euro est confiée par le traité de Maastricht au Système européen de banques centrales (SEBC), composé de la Banque centrale européenne (BCE) et des banques centrales nationales. L'indépendance et le mandat de la BCE ont longtemps fait l'objet de polémiques, notamment en France. En effet, en échange de son renoncement au *Deutsche Mark*, l'Allemagne a obtenu que la monnaie unique soit confiée à une banque centrale jouissant d'une indépendance<sup>10</sup> comparable à celle de la *Bundesbank* et que son objectif prioritaire soit de maintenir la stabilité des prix, même s'il lui appartient, sans préjudice de cet objectif, d'apporter « son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union »<sup>11</sup>. Le caractère hiérarchique du mandat de la BCE

<sup>6</sup> Notamment, déficit budgétaire inférieur à 3 % du PIB et endettement public inférieur à 60 % du PIB.

<sup>7</sup> La Suède, dont l'opinion publique n'est pas favorable à l'adoption de l'euro, comme en témoigne le résultat du référendum de 2003 (56,1% contre), n'a pas rejoint le MCE II (mécanisme de taux de change européen) et ne remplit donc pas les critères requis pour adopter la monnaie commune. Elle bénéficie sur ce point d'une option de retrait *de facto*.

<sup>8</sup> Ces deux pays ayant obtenu une option de retrait dès la signature du Traité de Maastricht.

<sup>9</sup> Après la Lettonie en 2014.

<sup>10</sup> Art. 130 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>11</sup> Art. 127 du TFUE et art. 3.3 du TUE.

qui le distingue de celui de la *Fed*<sup>12</sup> a ainsi pour conséquence que les niveaux de l'emploi et de la croissance ne constituent pas des objectifs aussi prioritaires que le niveau de l'inflation. Et même si la politique de change est en principe une compétence partagée entre le Conseil et la BCE<sup>13</sup>, dans les faits son mandat donne à la BCE un pouvoir quasi-exclusif sur la gestion du taux de change de l'euro.

Pour compléter l'édifice, afin de garantir la crédibilité de la nouvelle monnaie et la confiance des marchés financiers, des épargnants et du grand public, des règles de bonne conduite s'appliquant aux politiques budgétaires ont été inscrites dans le Pacte de stabilité et de croissance<sup>14</sup> adopté en 1997. Entré en vigueur dès la création de l'euro, le pacte a fait l'objet de nombreuses tractations et il est largement le résultat d'un compromis entre la France et l'Allemagne. Tout État membre doit établir un « *programme de stabilité* » comprenant des prévisions macroéconomiques et budgétaires, évalué par la Commission et contrôlé par le Conseil. En outre, des dispositions sont prises pour contrôler le respect par les États de la règle selon laquelle le déficit public ne doit pas dépasser 3%. En cas de dépassement, la Commission doit estimer s'il résulte de circonstances exceptionnelles ou s'il constitue un déficit excessif justifiant des sanctions. Mais, *in fine*, c'est le Conseil qui statue et lorsqu'en 2003, la France et l'Allemagne ont obtenu qu'il ne soit pas donné suite aux procédures les concernant, le pacte a largement perdu son caractère dissuasif.

La crise financière de 2008 va jeter une lumière crue sur la fragilité des outils de contrôle mis en place et les insuffisances de la gouvernance de la zone euro. En urgence, pour conjurer les risques systémiques, les États membres vont devoir en consolider les fondations.

## 2. La déstabilisation de la zone euro par la crise financière de 2008 a conduit à des réformes profondes pour en renforcer la solidité

La crise financière, née de la faillite à l'été 2007 de la banque d'investissement *Lehmann Brothers* aux États-Unis, entraîne une défiance généralisée des marchés. La hausse subséquente des taux d'intérêts a provoqué une crise des dettes souveraines dans les États

les plus vulnérables de la zone euro<sup>15</sup>. À l'automne 2009, l'aveu par la Grèce de l'insincérité de ses comptes publics relance les interrogations sur la pérennité de l'euro et crée un risque systémique. En urgence, l'Union est conduite à mettre en place des dispositifs financiers de stabilisation destinés à permettre de faire face aux situations de crise. Le sommet de Bruxelles du 9 mai 2010 a ainsi institué le fonds européen de stabilité financière (FESF), auquel chaque pays de la zone euro participe à hauteur de son poids économique et qui a vocation à racheter la dette des États qui ne sont plus en mesure de faire face à leurs échéances.

Le FESF a joué un rôle crucial dans les programmes de soutien à l'Irlande et au Portugal pour éviter la faillite de leur système bancaire. En ce qui concerne le plan d'aide exceptionnel de 110 milliards d'euros à la Grèce, adopté en 2010, il ne relève pas du FESF, mais d'un accord avec les États de la zone euro et le FMI. Ces programmes sont négociés avec les États par la fameuse « *troïka* » des créanciers constituée des représentants de la BCE, de la Commission et du Fonds monétaire international (FMI), et leur déclenchement est subordonné à la mise en œuvre d'une feuille de route comportant des réformes structurelles lourdes de conséquences économiques et sociales. À ce premier dispositif a été substitué en 2012 le Mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>16</sup>, conçu comme une institution financière internationale avec un fonctionnement intergouvernemental, qui a été le canal utilisé lors des plans d'aide successifs à la Grèce<sup>17</sup>.

La crise des dettes souveraines a également conduit à accroître la surveillance des finances publiques au niveau européen en adoptant successivement, le *six-pack*<sup>18</sup>, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dit TSCG<sup>19</sup> et le *two-pack*<sup>20</sup>. Le renforcement du « semestre européen » et des obligations des États membres rendues plus précises visent à permettre de définir dans le cadre d'un dialogue continu avec la commission une

<sup>12</sup> Réserve fédérale, la banque centrale des États-Unis.

<sup>13</sup> Art. 219 du TFUE.

<sup>14</sup> adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, il contient des dispositions relatives à la surveillance multilatérale et met en place la procédure des déficits excessifs.

<sup>15</sup> La hausse de l'endettement public avait d'ailleurs été facilitée par la faiblesse des taux d'intérêt dans la zone euro.

<sup>16</sup> Le traité instituant le MES est entré en vigueur le 27 septembre 2012. Il a été jugé conforme au traité européen (CJUE, arrêt du 27 novembre 2012, *Thomas Pringle contre Gouvernement of Ireland, Ireland et The Attorney General*).

<sup>17</sup> Ces plans sont négociés par le « quartet » représentant les créanciers puisqu'à la « *troïka* » s'ajoute le directeur général du MES.

<sup>18</sup> Règlements du 13 décembre 2011.

<sup>19</sup> Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012.

<sup>20</sup> Règlements du 21 mai 2013.

trajectoire budgétaire décidée en commun qui doit être respectée. Les règles d'engagement des sanctions ont été modifiées : désormais, en cas de méconnaissance par un État de ses obligations, le principe est la mise en œuvre de sanctions, sauf si une majorité qualifiée s'y oppose au Conseil.

Cette nouvelle gouvernance budgétaire fait l'objet de nombreuses critiques en raison de sa lourdeur. Du fait, notamment, du refus britannique de participer à son élaboration, le nouveau cadre de surveillance est fondé pour partie sur le droit de l'Union et pour partie sur le TSCG qui est un traité international, ce qui est source d'une grande complexité juridique et accentue la différenciation entre les règles applicables aux pays membres de la zone euro et celles applicables aux autres. Par ailleurs, le caractère très détaillé des règles n'empêche pas qu'il subsiste des marges d'interprétation et même des possibilités de « marchandage » des États avec la Commission, qui peut par exemple tenir plus ou moins compte des réformes structurelles engagées. En pratique d'ailleurs, les sanctions conservent une fonction essentiellement dissuasive.

Plus fondamentalement, les interrogations sur la pertinence et même la légitimité d'une telle approche alimentent le débat public en Europe. D'un point de vue économique, nombreux sont ceux qui regrettent l'absence de leviers budgétaires qui permettraient à l'Union d'agir de manière contra cyclique afin de relancer la croissance sans laquelle il sera très difficile de résorber durablement les déficits. D'un point de vue politique, le risque existe pour Bruxelles d'être le bouc émissaire des réformes souvent impopulaires mises en œuvre pour redresser les comptes publics, alors que partout en Europe les formations souverainistes font campagne sur le thème de la « mise sous tutelle » des budgets nationaux par les instances communautaires.

L'Eurogroupe qui réunit régulièrement les ministres des finances des États de la zone euro sous la présidence d'un de leurs pairs élu, en présence de représentants de la Commission et de la BCE, s'est progressivement institutionnalisé<sup>21</sup>. Il est devenu un rouage essentiel de la nouvelle gouvernance de la zone euro, que ce soit dans le cadre des discussions entre pairs, préparatoires à l'avis du Conseil sur la trajectoire budgétaire des États membres, ou dans le cadre de la vérification du respect des engagements pris par les États bénéficiaires de

<sup>21</sup> L'Eurogroupe a été créé par le Conseil européen en 1997, après la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM).

programmes de soutien. Les crises successives de la zone euro ont accru sa visibilité médiatique et son fonctionnement a souvent été critiqué pour son opacité. Ces critiques doivent être tempérées, d'une part, parce que la confidentialité des échanges est indispensable pour que les ministres puissent échanger en toute liberté, et d'autre part, parce que les arbitrages les plus sensibles sont pris lors des sommets de la zone euro réunissant les chefs d'État et de gouvernement, institués en 2008. Pour compléter cet édifice, une présidence du sommet de la zone euro a été créée en mars 2012 et confiée en pratique au président du Conseil européen.

Mais, *in fine*, beaucoup plus que les modifications institutionnelles, c'est le rôle de la BCE qui s'est avéré déterminant pour la sauvegarde de la zone euro. Dès 2010, celle-ci procède à des rachats massifs de dette souveraine afin de rassurer les marchés. Surtout, la mobilisation d'instruments non conventionnels a permis de conjurer le risque systémique. La seule annonce par la BCE le 6 septembre 2012 d'un programme non conventionnel, dit « OMT »<sup>22</sup>, a suffi à mettre un terme à la défiance des marchés envers la zone euro.

Si cette montée en puissance de la BCE a fait taire les critiques sur l'étroitesse de son mandat et les limites de son statut, en revanche, cela a suscité un très vif débat dans les milieux économiques et politiques en Allemagne, la *Bundesbank* s'inquiétant notamment des conséquences à moyen terme d'une injection aussi massive de liquidités. En réponse aux inquiétudes exprimées, la BCE a notamment rappelé que son mandat lui faisait obligation de prévenir par tous les moyens possibles le risque de déflation.

En outre, le panel des indicateurs utilisés par la BCE pour surveiller l'évolution des économies de la zone euro a été élargi pour tirer toutes les conséquences des failles apparues dans les systèmes de contrôle lors des crises irlandaise, espagnole, chypriote et grecque notamment, afin par exemple de surveiller l'évolution de facteurs tels que l'expansion de l'endettement privé, du crédit et détecter à temps les risques de formation de « bulles ». La mise en place de l'Union bancaire prévue par les articles 114 et 127 §6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui confie à la BCE la

<sup>22</sup> *Outright monetary transaction*, dont la légalité a été confirmée par l'arrêt CJUE (grande chambre), 16 juin 2015, *Gauweiler c. Deutscher Bundestag* (aff. C-62/14). Les conséquences que la Cour de Karlsruhe en tirera prochainement au regard de ses exigences constitutionnelles nationales sont encore incertaines.

tutelle des banques<sup>23</sup> a complété la panoplie des outils destinés à prévenir tout risque systémique dans la zone euro. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce qu'aux yeux des marchés financiers, mais aussi des médias et des opinions publiques, le président de la BCE apparaisse comme l'homme fort de la zone euro.

Si le renforcement de la gouvernance de la zone euro intervenu à la suite de la crise systémique de 2008, a permis de pérenniser l'existence même de l'euro, nombreux sont ceux qui s'inquiètent d'un déficit démocratique et plaident pour un renforcement des institutions de la zone euro.

### **3. Le débat est ouvert sur les moyens d'encourager la convergence des économies, ce qui conduirait à terme à renforcer le caractère fédéral des institutions de la zone euro.**

Le débat sur les moyens de renforcer le pilier économique de l'UEM est ancien. Le rapport du « Comité Delors », qui a posé en 1989 les bases du cheminement vers l'euro, soulignait déjà la nécessité d'un équilibre entre l'économique et le monétaire. La crise de l'euro a révélé les fragilités structurelles d'une union monétaire dont les membres ont des niveaux de développement, de productivité, d'endettement et d'inflation très hétérogènes. C'est pourquoi beaucoup d'économistes estiment indispensable de renforcer la zone euro en la dotant d'outils permettant une plus grande convergence des politiques économiques et sociales, et une réduction des écarts de compétitivité. Le rapport du président du Conseil européen, Herman van Rompuy, présenté en décembre 2012, recommandait ainsi de doter l'Union européenne d'une capacité budgétaire propre. Dans le même sens, le rapport dit des cinq présidents<sup>24</sup> du 22 juin 2015, intitulé *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, préconise un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro. Le Parlement européen et un grand nombre de parlements nationaux ont réservé un accueil favorable à cette démarche<sup>25</sup>, reprise par la

nouvelle commission Juncker. Néanmoins, la perspective de doter la zone euro d'un véritable budget contra cyclique est encore lointaine, en raison notamment des difficultés à trouver un consensus sur son financement.

Autre piste âprement débattue, celle qui consisterait à renforcer la solidarité entre les États membres et à mutualiser les efforts de remboursement de la dette publique en émettant de véritables obligations européennes dans la zone euro. Pour répondre aux inquiétudes des États, notamment l'Allemagne et les Pays-bas, qui redoutent qu'un tel scénario ne conduise à affaiblir leur signature et à renchérir les taux d'intérêt sur leur dette, plusieurs personnalités ont proposé des scénarios destinés à éviter que les futurs *eurobonds* ne déresponsabilisent les États lourdement endettés qui doivent poursuivre leurs réformes structurelles<sup>26</sup>. Si le sujet reste très controversé, il n'est plus tabou, puisque la Commission a proposé de créer des obligations de stabilité (*stability bonds*) et lancé une consultation publique. A terme, l'émission d'euro-obligations permettrait de doter la zone euro d'une réelle capacité d'emprunt et donc d'investissement. D'un point de vue institutionnel, la création d'un « Trésor européen » renforcerait la dimension fédérale de la zone euro.

Enfin, la question de l'harmonisation fiscale et sociale, si elle est un véritable serpent de mer au sein de l'Union, se pose avec une acuité particulière dans la zone euro. L'impôt sur les sociétés est souvent cité en exemple : nombreux sont les économistes qui plaident pour une harmonisation de son assiette<sup>27</sup> et la mise en place d'un taux minimal afin de créer un cadre propice aux investissements et de limiter les effets pervers de la course au moins disant fiscal. Dans le domaine social, à la suite de nombreuses études préparatoires des instances européennes<sup>28</sup>, plusieurs pays, dont la France, ont lancé l'idée d'une allocation chômage européenne, qui contribuerait à réduire l'écart entre les systèmes de protection sociale des pays dits de la périphérie qui souffrent d'un chômage très important et le « cœur » de la zone euro. Mais tous ces projets

<sup>23</sup> L'Union bancaire repose sur trois piliers : un fonds européen de garantie des dépôts, un Mécanisme de surveillance unique (MSU) et un Mécanisme de résolution unique (MRU) pour les banques.

<sup>24</sup> Les présidents Juncker (Commission européenne), Tusk (sommet zone euro), Dijsselbloem (Eurogroupe), Draghi (Banque centrale européenne), Schulz (Parlement européen).

<sup>25</sup> Résolution de l'Assemblée nationale n°204 du 11 août 2013, confirmée par la résolution du 30 janvier 2014 ; résolution européenne du Sénat n°73 du 4 février 2014.

<sup>26</sup> Parmi lesquelles Jacques Delors, v. G. Ricard-Nihoul, *Pour une fédération européenne d'États-nations*, Larcier 2012, p.116.

<sup>27</sup> Les premières réflexions datent de 2001, se sont poursuivies par un livre vert et un livre blanc et avaient été mises en sommeil avec le référendum irlandais sur le traité de Lisbonne jusqu'à la proposition de directive en date du 16 mars 2011 (COM(2011)121). Une nouvelle proposition d'assiette commune devrait être présentée l'année prochaine.

<sup>28</sup> V. A. Bénassy-Quéré, A. Keogh, *Le Cercle des économistes*, « Une assurance-chômage européenne ? », 2015.

se heurtent à la règle de l'unanimité requise au Conseil pour toute décision concernant l'harmonisation des législations nationales relatives à la fiscalité indirecte et à la protection sociale.

Fondamentalement, tout accroissement substantiel des compétences dévolues à la zone euro dans le domaine économique et social présuppose un renforcement de ses institutions dans un sens fédéral. Il est en effet difficilement envisageable de progresser de façon décisive sur la voie d'un « gouvernement économique européen »<sup>29</sup> que beaucoup appellent de leurs vœux, en France notamment, sans renforcer au préalable le contrôle démocratique des décisions prises à l'échelle de la zone euro. Dès l'origine d'ailleurs, les inspirateurs de l'UEM avaient conscience qu'il s'agissait d'un transfert de souveraineté décisif et irréversible, ouvrant la voie à une Europe fédérale<sup>30</sup>.

À court terme, la première étape pourrait être de mettre en place une instance parlementaire débattant des orientations prises dans le cadre du semestre européen. Certes, la mise en place du semestre européen s'est traduite par des progrès importants pour mieux associer les parlements nationaux au dialogue entre la Commission et les États. En application du principe de subsidiarité, c'est à chaque parlement national qu'il appartient de définir souverainement en fonction de ses traditions et de son calendrier budgétaire, les conditions dans lesquelles doit avoir lieu le débat parlementaire prévu dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne<sup>31</sup>. Mais à l'échelle européenne, le Parlement européen n'est pas associé aux orientations présentées par la Commission lors de son rapport annuel sur la croissance qui porte sur la situation budgétaire de l'UE, les déséquilibres économiques, le suivi des réformes structurelles et l'identification des priorités. Certains suggèrent que ce rapport soit adopté selon la procédure de codécision au Parlement européen<sup>32</sup>. Un autre schéma consisterait à mettre en place une instance parlementaire spécifique à la zone euro sous

forme d'une Conférence réunissant des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux<sup>33</sup>.

À moyen terme, le scénario le plus probable est celui d'un renforcement progressif des institutions de la zone euro dans un cadre compatible avec celui défini par les traités de l'Union. Ceci suppose de régler au préalable le problème de l'articulation entre la zone euro et le marché unique. Sur ce point, paradoxalement, les négociations entre l'Union et la Grande-Bretagne, préalables au « Brexit », devraient permettre une clarification. La Grande-Bretagne, par la voix de son Premier ministre, s'est déclarée en effet prête à admettre que les États de la zone euro puissent décider de régulations spécifiques à l'UEM, dès lors que serait respecté un principe de « *non-discrimination entre les zones monétaires* »<sup>34</sup>. Il est en effet légitime de prendre en compte les inquiétudes des États qui ne sont pas dans la zone euro<sup>35</sup>, qui craignent que des décisions prises lors des sommets de la zone euro puissent avoir une incidence sur leur économie.

D'ores et déjà, le renforcement de la gouvernance de la zone euro depuis la crise financière de 2008 a conduit à un quasi « dédoublement fonctionnel » des institutions de l'Union compétentes à la fois pour l'Union à 28 et pour la zone euro. C'est la Commission qui évalue les efforts des 19 États de la zone euro pour respecter leurs engagements budgétaires et décide s'il y a lieu d'enclencher la procédure de sanction pour déficit excessif<sup>36</sup>. Et si la présidence du Conseil européen est formellement distincte de la présidence des sommets de la zone euro, les deux fonctions sont en pratique confiées à la même personne<sup>37</sup>. Ce fonctionnement pragmatique a ainsi permis de prendre en compte, lors des débats sur les règles de mise en œuvre de l'Union bancaire, les préoccupations des pays non membres de la zone euro, notamment britanniques. Il a enfin l'avantage de permettre d'associer au débat sur l'avenir de la zone euro les États qui ont vocation à y adhérer, qui légitimement

<sup>29</sup> Concept très français traduit imparfaitement par « *Economic governance* » ou « *Wirtschaftsregierung* ».

<sup>30</sup> V. Giscard d'Estaing, *Europa*, 2014, préfacé par Helmut Schmidt.

<sup>31</sup> Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel estime que la nouvelle gouvernance budgétaire européenne ne porte pas atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale : 92-308 DC du 9 avril 1992 ; 92-313 DC du 23 septembre 1992 ; 97-394 DC du 31 décembre 1997 et 2004-505 DC du 19 novembre 2004 ; 2007-560 DC du 20 décembre 2007 ; 2012-653 DC du 9 août 2012.

<sup>32</sup> Position notamment soutenue par la députée européenne Pervenche Bérès.

<sup>33</sup> Proposition présentée en 2010 par Alain Lamassouze, alors président de la commission des budgets du Parlement européen.

<sup>34</sup> Lettre du Premier ministre britannique au président du Conseil européen.

<sup>35</sup> Bulgarie, Croatie, Danemark, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Suède.

<sup>36</sup> Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

<sup>37</sup> Herman van Rompuy, puis Donald Tusk depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014.

souhaitent participer à la définition des règles communes de l'UEM.

Mais en dépit de l'élasticité des institutions de l'Union, la pratique du « dédoublement fonctionnel » est difficilement transposable au Parlement européen. Il semble en effet difficile d'envisager, en l'absence d'un traité constitutionnel, que le Parlement européen puisse se « dédoubler » et siéger dans des formations différentes selon que les textes débattus concerneraient uniquement la zone euro ou non. Et l'on ne peut évidemment pas demander aux parlementaires européens, représentant des États non membres de la zone euro, de s'abstenir de participer aux débats concernant celle-ci. Ceci poserait d'ailleurs inéluctablement la question délicate de la participation des parlementaires représentant les États ayant vocation à rejoindre la zone euro. Le Parlement européen est donc de fait dans l'incapacité de débattre en formation restreinte des enjeux de gouvernance de la zone euro, alors même qu'il est compétent pour approuver les directives, dont beaucoup ont des conséquences majeures pour la zone euro.

Il y a donc une limite objective aux possibilités de renforcer les institutions de la zone euro dans le cadre des traités existants. C'est pourquoi de nombreuses personnalités européennes militent pour qu'à l'intérieur de la zone euro, un noyau d'États ayant vocation à s'élargir impulse le processus devant mener à une fédération d'États-nations. Selon les auteurs, l'assise territoriale de la future fédération varie de même que les compétences qui lui sont dévolues<sup>38</sup>. Mais la logique sous-jacente est la même : la gestion d'une monnaie commune conduit inéluctablement au « fédéralisme budgétaire »<sup>39</sup>, c'est-à-dire à la nécessité de faire converger les politiques budgétaires, fiscales et sociales des États et d'accompagner ce processus par des institutions communes garantissant un débat démocratique. Une telle avancée est irréaliste sans une impulsion du couple franco-allemand, dont les conditions politiques ne paraissent pas réunies aujourd'hui ; de plus, elle nécessiterait un traité constitutionnel, dont la ratification serait aléatoire dans un contexte eurosceptique. Mais à l'inverse, il serait dangereux et incertain juridiquement

<sup>38</sup> V. par exemple, le manifeste de D. Cohn-Bendit et G. Verhofstadt, *Debout l'Europe I*, 2012 ; J. Delors, préface à G. Ricard-Nihoul, *Pour une fédération européenne d'États-nations*, 2012 ; V. Giscard d'Estaing, *Europa*, 2014.

<sup>39</sup> V. par exemple « Pour un fédéralisme budgétaire dans la zone euro », Question d'Europe n°178, Fondation Robert Schuman, juillet 2010.

d'édifier des institutions à caractère fédéral, sans consulter les peuples constituants.

Quinze ans après la création de l'euro, l'Union économique et monétaire reste inachevée. Dès l'origine, elle a constitué un extraordinaire pari, sans équivalent dans l'histoire, par la taille et la complexité des économies réunies. Très vite, l'euro s'est imposé comme la deuxième monnaie de réserve après le dollar. La crise financière de 2008 a conduit à des réformes indispensables pour renforcer la cohésion de la zone euro, au prix d'efforts douloureux de redressement pour les économies les plus fragilisées. Aujourd'hui, la confiance dans l'euro est revenue, et son caractère irréversible a été solennellement réaffirmé par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement. L'attractivité de la zone euro est attestée, comme en témoigne son élargissement continu. Il reste à trouver le chemin qui puisse conduire à un « gouvernement économique européen ». Cela ne pourra se faire sans une refondation démocratique proposant aux peuples constituants la création d'une véritable fédération d'États-nations.

## Biographies des intervenants

### ■ Michel Barnier

Diplômé de l'ESCP-Europe, Michel Barnier a débuté sa carrière dans plusieurs cabinets ministériels de 1973 à 1978. Il est élu en 1973 conseiller général de la Savoie en Haute-Tarentaise puis député en 1978. En 1982, il devient président du Conseil général de la Savoie, fonction qu'il assumera jusqu'en 1999. En 1993, il est nommé ministre de l'environnement puis en 1995 ministre des affaires européennes. En 1997 il devient Sénateur de la Savoie et présidera au Sénat la délégation aux affaires européennes. En 1999, il devient commissaire européen, aux côtés de Romano Prodi, en charge de la politique régionale et de la réforme des institutions. Il est nommé ministre des affaires étrangères en 2004-2005, puis ministre de l'agriculture et de la pêche en 2007-2009. Élu au Parlement européen en juin 2009, il sera nommé quelques mois plus tard commissaire européen au marché intérieur et aux services aux côtés de Jose Manuel Barroso. C'est à ce titre qu'il porte le nouvel Agenda européen de régulation financière à la suite de la crise de 2008 et en particulier les textes créant l'union



bancaire pour la zone euro. Michel Barnier a intégré le Conseil d'État en 2005.

### ■ Enrico Letta

De nationalité italienne, diplômé de l'université de Pise en droit international, Enrico Letta est titulaire d'un doctorat en droit des communautés européennes de l'École supérieure Saint-Anne de Pise. Il a été successivement ministre des affaires européennes de 1998 à 1999, ministre de l'industrie et du commerce extérieur de 1999 à 2001, député au Parlement européen (2004-2006), puis président du Conseil des ministres d'avril 2013 à février 2014. Il enseigne depuis septembre 2015 le poste de doyen de l'École des affaires internationales (PSIA). Parfaitement francophone et multilingue, Enrico Letta, européen convaincu, a cofondé en 2003 le *think tank* EuropaNova dont il a assuré la présidence du conseil scientifique jusqu'en 2010. Il est vice-président de l'Institut Jacques Delors. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur l'Europe, dont *Andare Insieme, andare lontano (Aller loin, ensemble)*, publié en avril 2015 aux éditions Mondadori.

### ■ Nikolaus Meyer-Landrut

Titulaire d'un doctorat, Nikolaus Meyer-Landrut est depuis 2015 l'ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France et à Monaco. Il a commencé sa carrière, en 1989, au ministère fédéral des affaires étrangères allemand. Après un poste à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne en Autriche, il a exercé au sein de la Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Union européenne (1993-1995 et 1999-2002). Il a ensuite été, jusqu'en 2003, le porte-parole de la Convention européenne à Bruxelles. De 2006 à 2015, il a été directeur puis directeur général à la chancellerie fédérale allemande. En cette qualité, il a été le conseiller de la chancellerie pour les affaires européennes.

### ■ Dominique Seux

Diplômé de Sciences Po et licencié en droit, Dominique Seux a commencé sa carrière au Maroc comme responsable d'un bureau d'ingénierie. Journaliste, il est depuis 2008 éditorialiste quotidien sur France Inter et participe également à des débats avec d'autres économistes. Il intervient en outre régulièrement à la télévision. Depuis 2013, il est directeur délégué de la rédaction du journal économique *Les Échos*. Il y était auparavant chargé des questions de politique

économique (France et international) et de vie politique. Il enseigne par ailleurs à l'École de journalisme de Sciences Po et participe au jury d'admission des Conventions d'éducation prioritaire de cet établissement.

## Calendrier du cycle (2015-2017)

- Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?  
*Mercredi 21 octobre*
- Quelles institutions pour l'Europe de demain ?  
*Mercredi 16 décembre 2015*
- Quelle gouvernance pour la zone euro ?  
*Mercredi 10 février 2016*
- L'Europe des frontières : enjeux et défis  
*Mercredi 30 mars 2016*
- Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ?  
*Mercredi 18 mai 2016*
- Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales  
*Mercredi 6 juillet 2016*
- Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?  
*Mercredi 14 septembre 2016*
- Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?  
*Mercredi 19 octobre 2016*
- Quelle place pour le service public dans l'Union ?  
*Mercredi 7 décembre 2016*

## Dates à préciser :

- Peut-on parler d'une démocratie européenne ?
- Quels droits pour les citoyens européens ?
- Quelles sont les valeurs qui définissent l'Union ?
- L'Union européenne dans le monde