

L'Union monétaire, un test pour l'UE

Les défauts de construction de l'Union monétaire placent l'UE face à un défi de taille et exigent des réformes en profondeur. En revanche, le succès du marché intérieur – même inachevé – ne se dément pas. *Josef Renggli*

Abrégé Actuellement, l'UE doit intervenir sur plusieurs fronts. On ne l'associe plus à une prospérité en perpétuelle croissance, mais à une crise économique qui dure depuis des années. Ses détracteurs ne font toutefois pas assez la différence entre un marché intérieur, qui fonctionne bien, les erreurs de construction de l'Union monétaire et les problèmes structurels des différents États membres. Les institutions de l'UE tentent de relever ces défis en faisant des propositions pragmatiques pour augmenter la croissance, la concurrence, mais aussi – comme dans le cas de la crise migratoire – la solidarité entre les États membres. Des réformes institutionnelles profondes sont toutefois nécessaires, en particulier pour assurer durablement l'avenir de l'Union monétaire. La Suisse a tout intérêt à ce que l'UE parvienne à résoudre ces problèmes, étant donné ses liens très étroits avec elle.

Depuis des années, l'UE ne fait plus parler d'elle qu'en termes négatifs dans les médias. Elle doit surmonter des crises qui éclatent de partout : euro, Grèce, Ukraine, migrants. L'UE semble ne plus avoir aucune vision commune de son avenir, comme c'était encore le cas lors de l'introduction de la monnaie unique ou de l'élargissement à l'Est. Les nouvelles générations sont en train d'oublier son rôle pacificateur en Europe.

Durant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, l'UE donnait encore l'image

Les lacunes de l'euro sont en partie responsables de la crise économique européenne. Le chef de l'eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, après les entretiens sur la Grèce en fin juin.

d'une prospérité en perpétuelle croissance. Depuis l'éclatement de la crise de l'euro, ce n'est plus le cas. Dans les États membres du sud de l'Europe, on fait porter à Bruxelles la responsabilité de la récession qui dure depuis des années et des taux de chômage record, en pointant du doigt la politique d'austérité.

Ces critiques sont souvent adressées à l'UE de manière globale. Elles ne font pas de distinction entre les difficultés de l'Union économique et monétaire, les problèmes structurels dans les pays membres et le marché intérieur. Depuis quelques années, les eurosceptiques ont le vent en poupe dans de nombreux États membres. C'est la Grande-Bretagne qui l'illustre le mieux, elle dont le gouvernement veut organiser un référendum l'an prochain sur son maintien dans l'UE.

Cette avalanche de critiques fait oublier que le marché intérieur – même inachevé – est un succès et que pratiquement personne ne le remet fondamentalement en question. Certes, le niveau exact de réglementation est toujours âprement





L'union monétaire nécessite des réformes en profondeur.

Mario Draghi, chef de la Banque centrale européenne au Parlement de Strasbourg.

discuté. Abstraction faite de cela, les citoyens et les entreprises de l'UE considèrent les avantages du marché intérieur comme une telle évidence qu'ils ne s'en rendent même plus compte.

L'Union monétaire nécessite d'autres améliorations

Il en va tout autrement de l'Union économique et monétaire. On accuse à juste titre ses défauts de construction d'être coresponsables de la crise. Avec l'introduction de la monnaie commune, les membres de la zone euro ont renoncé à un important mécanisme d'adaptation. Si leurs économies évoluent différemment, la dévaluation interne – soit l'adaptation des salaires et des prix – est le seul moyen qui leur reste pour rétablir la compétitivité-prix.

L'UE a élaboré des recettes pour combattre la crise dans la zone euro. Le Fonds européen de stabilité financière, encore provisoire, et le Mécanisme européen de stabilité, désormais permanent, forment un même bouclier destiné à protéger les membres de la zone euro en difficulté. Elle a, par ailleurs, introduit de nouveaux

instruments afin de renforcer la coordination des politiques financières nationales et de mieux faire respecter les critères de Maastricht. Enfin, la création de l'Union bancaire – dans le but de rompre le lien réciproque qui unit le système financier et les finances publiques nationales – a fait passer au niveau européen la compétence de surveillance et de dissolution des banques.

Ces mesures ont permis à l'UE de parvenir à des résultats substantiels. Ce sont des progrès que personne n'aurait cru possibles il y a encore quelques années. Toutefois, la crise grecque a montré l'été dernier que les améliorations apportées jusqu'ici à l'Union monétaire ne suffisent pas et que la stabilité à long terme de la zone euro reste menacée. La clause de non renflouement (« no bail out »), inscrite dans le Traité de Maastricht, n'est plus crédible après le sauvetage répété de la Grèce. Il n'existe ainsi plus d'unité entre le contrôle des activités de politique budgétaire et économique et la responsabilité qui découlent de ces activités. En même temps, des reproches se font entendre sur le manque de légitimité démocratique au sein de l'UE.

La migration et la Russie, deux pierres de touche

Hormis ses problèmes économiques internes, l'UE voit s'accumuler les nuages en dehors de ses frontières. Les plus importants sont l'Ukraine et surtout, depuis quelques mois, la crise migratoire. Dans le premier cas, on reproche à l'UE d'être en partie responsable de la crise en raison de l'accord d'association proposé.

Face à l'annexion de la Crimée et aux événements dans l'est de l'Ukraine, l'UE a réagi par contre avec une étonnante unité (adoption de sanctions). Une question difficile se pose toutefois : comment faut-il concevoir à long terme les relations avec la Russie et avec les éventuels candidats à l'adhésion qui se trouvent dans son ancienne sphère d'influence ?

La crise migratoire montre la relation tendue entre la tradition humanitaire de l'Europe et les exigences de sa population, qui veut que l'afflux des migrants soit mieux contrôlé. La solidarité entre les États membres est mise à rude épreuve. C'est aussi vrai pour l'Europe sans frontières intérieures, issue de l'accord de Schengen.

Des solutions pragmatiques, mais pas de vision

Réagissant à ces défis, la commission Juncker a centré ses lignes directrices et son programme de travail sur un « nouveau départ » et « un changement ». Toutefois, on ne décèle pas une véritable vision de l'évolution en profondeur du projet européen. Il s'agit plutôt d'une tentative pragmatique de surmonter les problèmes en cours.

Les propositions émises visent principalement à stimuler la croissance et la compétitivité. Les investissements publics et privés prévus par Jean-Claude Juncker devraient mobiliser 300 milliards d'euros sur trois ans. Un autre plan ambitieux consiste à étendre le marché intérieur à l'économie numérique. Une Union énergétique doit améliorer la sécurité de l'approvisionnement et resserrer les liens qui unissent les marchés nationaux de l'énergie. La commission a également proposé un Agenda européen en matière de migration. Sa maîtrise passe par un renforcement de la coopération avec des pays tiers, la solidarité entre les États membres et la lutte contre la traite des êtres humains.

Les États membres et le Parlement européen ont accueilli positivement la plupart de ces propositions. La difficulté réside dans la mise en œuvre des textes législatifs, que les autorités nationales pourraient contrarier en raison d'intérêts spécifiques. On l'a vu par exemple lorsque la commission a suggéré de répartir dans d'autres États membres une partie des requérants d'asile hébergés en Italie et en Grèce. Finalement, c'est seulement par un vote à la majorité que cette proposition a pu être acceptée, alors que plusieurs pays d'Europe de l'Est y étaient opposés. Il a donc été globalement possible de réaliser des progrès dans tous ces domaines en respectant le cadre institutionnel existant.

L'Union monétaire, une maison partiellement achevée

Contrairement à ces défis de nature politique, des réformes institutionnelles fondamentales s'imposent pour que l'Union monétaire perdure, car sa construction a été entachée d'erreurs. Ainsi que les présidents des cinq institutions de l'UE l'écrivent dans leur rapport sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire, celle-ci est aujourd'hui « comme une maison que l'on a construite sur plusieurs décennies, mais partiellement achevée », alors que « ses murs et sa toiture ont dû être rapidement renforcés »¹.

C'est pourquoi les présidents proposent, dans une première phase – qui durera jusqu'à l'été 2017 –, d'améliorer quelques éléments des réformes déjà entreprises. Cela inclut les processus de coordination et de surveillance des politiques financières et économiques nationales, ainsi que la finalisation de l'Union bancaire, par exemple par la création d'un système commun de garantie des dépôts. En outre, un nouveau comité budgétaire européen évaluera les budgets nationaux. Dans une deuxième phase, on pourrait créer d'ici 2025 une Union budgétaire et un Trésor de la zone euro. En ce qui concerne cette étape, le rapport reste toutefois relativement vague.

Ce rapport fait partie des nombreuses propositions qui ont été avancées durant la dernière décennie pour compléter l'Union monétaire. Celles-ci s'articulent autour de deux axes principaux :

¹ Commission européenne, *Compléter l'union économique et monétaire européenne*, rapport préparé par Jean-Claude Juncker (Commission européenne) en coopération avec Donald Tusk (Conseil européen), Jeroen Dijsselbloem (Eurogroupe), Mario Draghi (BCE) et Martin Schulz (Parlement européen), 22 juin 2015, p. 4.

1. Avec une Union budgétaire, la compétence en matière de politique budgétaire et économique passerait à l'échelon européen. En même temps, les membres de la zone euro répondraient conjointement des dettes de l'Union budgétaire. Une autorité centrale de l'UE (le Trésor de la zone euro) se verrait conférer la compétence de faire appliquer la politique fiscale et de dépenses ainsi que des réformes structurelles. Au niveau européen, il faudrait en outre instituer un contrôle parlementaire, afin de donner à l'Union budgétaire une légitimité démocratique.
2. Réaffirmer que la politique budgétaire et économique reste de la compétence nationale irait exactement dans la direction opposée. Cela nécessiterait de reconfirmer la clause de non-renflouement, qui a été égratignée ces dernières années par les différents programmes de sauvetage. Pour consolider la crédibilité de cette disposition, il conviendrait d'introduire une nouvelle législation sur l'insolvabilité. Celle-ci veillerait à ce que les forces du marché exercent une discipline sur la politique budgétaire des pays de la zone euro.

Difficile mise en œuvre

Si on les considère de manière abstraite, ces deux axes sont en soi cohérents et apporteraient des améliorations par rapport à la situation actuelle. En revanche, leur mise en œuvre soulève de sérieux problèmes politiques et techniques.

Avec une Union budgétaire, les États membres devraient inévitablement céder à Bruxelles leur souveraineté dans le domaine sensible de la politique budgétaire et économique. Il n'est pas sûr que cela se puisse se faire dans le climat politique actuel, où une partie considérable de la population européenne exige plutôt le contraire. En même temps, on ne voit pas clairement quels domaines politiques pourraient être «européanisés». L'assurance-chômage est un exemple souvent cité. Une telle mesure serait difficile à mettre en place, ne serait-ce qu'en raison de la grande disparité des systèmes nationaux. Elle

occasionnerait à coup sûr des transferts permanents et politiquement controversés entre les pays membres.

Le second axe de réflexion implique une nouvelle législation sur l'insolvabilité. Ce n'est possible que si l'on s'attaque simultanément aux dettes héritées du passé dans les finances nationales. Dans le cas contraire, cette législation menacerait la stabilité des États les plus faibles de la zone euro. Là aussi, les problèmes politiques sautent aux yeux.

Malgré toutes ces difficultés, on ne doit pas oublier que l'UE s'est construite en traversant des crises. Dans sa forme actuelle, la gouvernance de la zone euro n'est pas durable. C'est pourquoi d'autres réformes sont absolument nécessaires, qu'elles empruntent la voie de l'Union budgétaire ou s'y opposent.

Une situation paradoxale pour la Suisse

La Suisse gagne un franc sur trois dans ses échanges avec l'UE. Elle a donc tout intérêt à ce que celle-ci soit prospère et stable. Pour y parvenir, l'UE doit compléter le marché intérieur et surtout résoudre les problèmes de gouvernance à l'intérieur de la zone euro.

Cela mène à un paradoxe. En soi, il est dans l'intérêt de la Suisse que l'UE approfondisse son marché intérieur et règle les problèmes de gouvernance de la zone euro. Toutefois, cela accentuerait encore les défis liés au développement de la voie bilatérale, car les harmonisations législatives au sein du marché intérieur tendent à compliquer l'accès aux marchés des États tiers.



Josef Renggli

Chef suppléant de la mission de la Suisse auprès de l'Union européenne, Bruxelles