

Quelle union politique pour l'Europe ?

Lycée Louis le Grand, 14-11-2012

Conférence AJEF (association des journalistes économistes et financiers)

I. Déficiences structurelles : l'euro est une monnaie incomplète

1. La naissance de l'euro : coïncidence d'une volonté économique de généraliser le marché commun et d'une rupture politique.

- La relance de l'intégration européenne par J Delors dès 1985: généraliser le marché commun européen en l'étendant à la finance → adaptation des systèmes financiers nationaux et suppression de tous les contrôles de capitaux pour unifier les systèmes financiers en un *marché unique des services financiers*
- L'idée que cette unification va au delà de la mondialisation. Elle implique une disparition des risques de change entre les monnaies → étudier les conditions de création d'une monnaie unique : une union monétaire (rapport du groupe Delors comprenant les banquiers centraux en 1989)
- L'effondrement du mur de Berlin et la décision politique de Helmut Kohl de faire l'unification allemande à marches forcées dès 1990 → les rapports politiques en Europe sont bouleversés. Un compromis Kohl/Mitterand : arrimer l'Allemagne à l'Europe par un deal : *acceptation de l'unité allemande contre abandon du DM.*
- Confirmation par l'adoption du traité de Maastricht (décembre 1991) portant création de l'euro dans le futur avec engagement sur une date limite (le 1 janvier 1999) et mise en place d'une procédure d'admissibilité à l'UEM validée par la Commission.

2. Les défauts de l'union monétaire sont dans l'absence d'institutions politiques européennes

- La monnaie n'est pas un bien économique quelconque, c'est une institution fondamentale de la société. Dans tout autre pays que ceux de la zone euro la monnaie est nationale. Elle a un lien indissoluble avec l'Etat en tant que puissance collective de la société parce qu'elle est le medium commun dans lequel les citoyens payent l'impôt. Qu'est-ce que l'impôt ? C'est le paiement d'une dette sociale pour l'usage des biens publics qui constituent le capital social rendant la vie en société possible. Comme l'investissement produisant les biens publics s'étend dans la durée, il y a

un partage intergénérationnel de l'impôt qui est la dette publique. Il en résulte que la banque centrale émettrice de la monnaie acceptée par tous et l'Etat émetteur de la dette publique se garantissent réciproquement leur solvabilité : la dette publique émise dans la monnaie nationale bénéficie de la monétisation potentielle de la banque centrale ; l'Etat est responsable des pertes éventuelles encourues par la banque centrale et la recapitalise si nécessaire. *Par cette interdépendance organique la monnaie est souveraine par délégation.*

- L'euro a coupé ce lien : la BCE est la seule institution fédérale dans un ensemble de nations qui ne sont unies politiquement que par une concertation intergouvernementale → la promesse de souveraineté politique que l'euro portait comme toute monnaie n'a jamais été satisfaite. *L'euro est bien une monnaie commune à tous les citoyens, mais c'est une monnaie étrangère à tous les Etats.*
- De cette incomplétude politique a résulté des dysfonctionnements dans la gouvernance des économies qui ont rendu la zone euro fragile aux chocs financiers, donc à la crise financière qui a éclaté en 2007. Au lieu d'absorber la crise, les règles mises en place par le traité de Maastricht l'ont amplifiée et propagée.

3. Les défauts structurels de la zone euro dus à son incomplétude politique

- L'absence d'institutions politiques fédérales a entraîné la coexistence de trois règles contradictoires : pas de budget fédéral parce que pas de parlement souverain ayant pouvoir de lever un impôt européen ; pas de solidarité entre Etats sous forme de transferts budgétaires ; pas de défaut d'un Etat souverain → *l'euro est une monnaie étrangère aux Etats membres.* Or, lorsqu'un Etat est endetté en monnaie étrangère, il peut faire faillite. En outre, lorsqu'un Etat est en situation de défaut (la Grèce) dans un espace financier unique, la situation de défaut tend à se propager (Portugal, Espagne) par l'intermédiaire des banques qui détiennent ces dettes.
- L'existence d'une monnaie commune sans coordination des politiques des Etats membres exacerbe les différences économiques entre les pays au lieu de favoriser la convergence. La BCE mène une seule politique monétaire pour l'ensemble des pays membres → *elle mène une politique de maîtrise de l'inflation pour un pays moyen qui n'existe pas.* Cette politique est trop restrictive pour les pays à inflation + faible (taux d'intérêt trop haut) et pas assez restrictive pour les pays à inflation + forte (taux d'intérêt trop bas) → les différences se sont exacerbées

- Dans les conditions de la spéculation financière et d'explosion de l'endettement des années 2004-2008, ces divergences se sont accélérées et ont provoqué d'énormes écarts de compétitivité qui se sont accumulés dans les balances de paiements déficitaires/ excédentaires → besoin de + en+ de crédits extérieurs pour financer les déficits accumulés → polarisation entre pays débiteurs et pays créanciers. La situation financière fragile des agents privés dans la zone euro est entrée en crise à la suite du choc de la crise financière américaine.

4. Le transfert de la crise sur les Etats et l'incapacité de la concertation intergouvernementale de la gérer

- A partir de septembre 2008 la crise est devenue systémique : début de destruction des systèmes financiers occidentaux et spirale économique dépressive. En effet, la tentative des agents privés de se désendetter tous en même temps fait empirer la situation de tous.
- Les Etats sont donc venus au secours de la finance privée en achetant ou garantissant des créances douteuses et en recapitalisant des banques. Ils sont venus au secours d l'économie par des politiques budgétaires expansives → *creusement des déficits budgétaires et surgissement des dettes publiques*. La crise s'est portée sur les dettes souveraines à partir de la détresse de la Grèce au printemps 2010.
- La gestion intergouvernementale de la crise a utilisé une succession d'expédients dont la création et l'utilisation ont exacerbé le conflit d'intérêts entre créanciers et débiteurs. Le risque systémique d'un éclatement de la ZE s'est insinué dans les marchés de capitaux et ont rendu l'accès au marché financier des pays les + fragiles prohibitif ou impossible à cause du cercle vicieux risque dette publique/ risque bancaire.
- Les expédients qui ont fait l'objet de compromis difficiles n'ont pas empêché l'aggravation de la crise par une succession de paliers qui ont abouti à l'automne 2011 à la menace d'une paralysie complète du crédit. Seule la BCE a permis de gagner du temps et de mettre les gouvernements devant leur responsabilité.
- Elle est sortie de son mandat par des politiques non conventionnelles en injectant de la liquidité aux banques en montants illimités et pour des durées + longues de manière à maintenir le marché du crédit en vie. Elle a permis de gagner du temps. C'est à partir de décembre 2011 que les lignes politiques ont commencé à bouger :

-Décision de faire un pacte budgétaire aboutissant début mars 2012 à un traité renforçant les contraintes budgétaires et aboutissant à l'austérité pour tous.

-décision en juin 2012 de faire l'union bancaire avec transfert au niveau européen des compétences de supervision des banques et de résolution des crises bancaires avec capacité de recapitalisation des banques transférée au niveau européen dans un nouvel organisme : le mécanisme européen de stabilité (MES)

-Annonce par la BCE en septembre 2012 d'un programme d'achats illimités de titres de dettes souveraines en difficulté sous condition d'une demande d'aide du pays auprès du MES et d'acceptation par examen de la Commission et feu vert donné par le Conseil Européen.

- Ces différentes initiatives expriment la prise de conscience que la crise de la zone euro ne peut se résoudre dans le cadre du traité de Maastricht et qu'il est indispensable de *créer des institutions fédérales dans les domaines bancaire et budgétaire* pour casser le cercle vicieux de la double crise souveraine et bancaire. Se pose alors le pb politique que le traité de Maastricht avait cherché à éviter : la légitimité démocratique de telles institutions.

II. La nouvelle donne politique et institutionnelle

1. Le problème de la légitimité démocratique

- La concertation intergouvernementale par petits pas est à la fois inefficace et non démocratique : la tension entre les désordres économiques et financiers à maîtriser et le vide d'un pouvoir fédéral contrôlé par une loi constitutionnelle européenne conduit à la fragmentation politique de l'Europe.

- Déficit démocratique : qu'est-ce que cela veut dire ?

-*La démocratie est auto-engendrée* : les citoyens reconnaissent légitime de respecter des lois dont ils sont les auteurs. Elle doit donc être inclusive alors que le processus électoral divise. Il faut donc qu'il soit accompagné d'une délibération permanente inclusive pour que les citoyens contrôlent les instances gouvernementales.

-l'intergouvernementalité dégrade ce processus car la souveraineté externe d'un Etat ne se confond pas avec la souveraineté d'un peuple : la première est une question de liberté de choix d'un Etat limitée par l'interaction avec d'autres Etats ; la seconde est la production de la loi garantissant des

libertés égales à tous les citoyens → *comment former une communauté européenne démocratique qui laisse intactes les procédures démocratiques nationales ?*

- Trois conditions pour former une communauté démocratique :
 - Association libre de citoyens égaux s'accordant des droits qui garantissent l'autonomie civique de chacun.
 - Distribution des pouvoirs assurant que les décisions collectives sont bien le fruit de l'association de tous les citoyens.
 - Intégration sociale par solidarité civique (une culture commune) qui supporte l'exercice de l'autorité politique.
- Ces trois conditions fusionnent dans les Etats nations de sorte que le pouvoir de gouvernement est encadré dans la grammaire de la loi, de sorte que les citoyens exercent leur autorité à travers la loi à laquelle ils se soumettent. L'Union Européenne est un curieux hybride : une loi européenne prévaut sur les législations nationales dans le domaine de la concurrence. Mais il n'y a pas d'autorité constitutionnelle → la priorité de la loi européenne n'est pas hiérarchique. C'est une alliance d'Etats qui délèguent des pouvoirs limités à l'Union.
- La question de la souveraineté partagée est donc en suspens : le Conseil européen peut être un pouvoir concentré par consensus pour élaborer des orientations politiques. Mais il ne peut pas promulguer de loi. Il n'a pas de force juridique pour faire légitimer ses décisions par les citoyens.

2. La nécessité d'une nouvelle donne institutionnelle

- Une communauté démocratique européenne ne peut se former que sur la base d'un *contrat social* : reconnaissance par les citoyens d'un bien commun qui est la conscience d'appartenance à un même destin. Cette appartenance se manifeste dans la dette sociale, donc dans la solidarité budgétaire → *l'autorité commune qui doit être légitimé démocratiquement est un trésor européen institué par une constitution fédérale.*
- Pour parvenir à cela il faut une démarche par étapes :
 - Créer un *institut budgétaire européen* (IBE) composé de représentants des trésors nationaux et des commissions des finances des parlements nationaux avec un double tâche : établir une coopération budgétaire pour stopper la crise et préparer les statuts et missions du futur trésor sous le contrôle du parlement européen en formation restreinte.
 - *Convocation d'une convention parlementaire* constituée de représentants du parlement européen et des parlements nationaux pour élaborer la

constitution de la fédération européenne de manière à rendre irréversible l'union budgétaire et à lui donner une légitimité démocratique.

-Approbation de la Constitution par les citoyens de tous les pays s'engageant dans la fédération européenne.

3. Les domaines de l'avancée fédérale faisant de l'euro une monnaie complète : union bancaire et union budgétaire

- *Union bancaire* : redéfinir le mandat de la banque centrale européenne en lui affectant la responsabilité de la supervision de toutes les banques et la collaboration avec le MES dans la résolution des crises bancaires → tout le processus prudentiel (y.c l'assurance des dépôts) doit être centralisé au niveau fédéral et comprendre un pouvoir d'imposer une action correctrice précoce.
- *Union budgétaire* : mettre l'union budgétaire dans une programmation de la consolidation des dettes publiques à LT, organiser les transferts légitimes dans un processus d'assurance commune pour l'emploi, mutualiser les dettes publiques par émission d'eurobonds.