

La zone euro en voie  
d'intégration:  
vers une union politique  
et sociale, économique  
et monétaire,...  
bien sûr avec la Grèce!

Georges Kolyvas

Economiste et Ingénieur Civil, Haut Fonctionnaire à la Commission Européenne

May 2016

WORKING PAPER No 75/2016

Copyright © 2016

HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN AND FOREIGN POLICY (ELIAMEP)<sup>1</sup>

49, Vassilissis Sofias Ave., 106 76 Athens, Greece

Tel: (+30) 210 7257110-1, Fax: (+30) 210 7257114,

e-mail: [eliamep@eliamep.gr](mailto:eliamep@eliamep.gr),

url: [www.eliamep.gr](http://www.eliamep.gr)

All rights reserved

**Working Paper Nr 75/2016**

**La zone euro en voie d'intégration:  
vers une union politique et sociale, économique et monétaire,...  
bien sûr avec la Grèce!<sup>2</sup>**

**Georges Kolyvas**

Economiste et ingénieur civil, Haut Fonctionnaire à la Commission Européenne

---

<sup>1</sup> ELIAMEP offers a forum for debate on international and European issues. Its non-partisan character supports the right to free and well documented discourse. ELIAMEP publications aim to contribute to scholarly knowledge and to provide policy relevant analyses. As such, they solely represent the views of the author(s) and not necessarily those of the Foundation.

<sup>2</sup> AVIS: M. Georges Kolyvas s'exprime dans cet article à titre personnel, et ses propos ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Commission de l'Union Européenne

DISCLAIMER: M. George Kolyvas presents in this article his personal views, which do not necessarily reflect the position of the European Commission.

## L'auteur:

Haut fonctionnaire à la Commission Européenne, Direction Générale de la politique régionale et urbaine -DG REGIO. Il s'est spécialisé ces dernières années dans les domaines de l'accès des entreprises et des start-ups au financement, et du financement d'investissements et des projets de meilleure qualité en UE. A cet effet, l'utilisation des instruments financiers lors de la mise en œuvre des Fonds Structurels et d'Investissement Européens, " Fonds ESI", ainsi que leur coordination et complémentarité avec le " Fonds Européen d' Investissements Stratégiques", connu au public plutôt comme "Plan Juncker", est un objectif important de ses efforts.

La coopération renforcée de la Commission Européenne avec la Banque Européenne d' Investissements- BEI et les banques promotionnelles publiques nationales, sont parmi les axes principaux de son travail. Ceci dans l'objectif d'investir plus et mieux en IUE, en mobilisant via les Fonds ESI, aussi des fonds et l'expertise du secteur privé et financier dans les Etats Membres et les régions de l'UE, y compris bien sûr la Grèce et ses régions. Le lancement des initiatives "JEREMIE" et " JESSICA" par la Commission et la BEI en 2007, avec la participation active de Georges dans tous les stades, de la conception et la préparation jusqu' à la mise en œuvre, s'inscrit dans ce cadre.

## Résumé:

Le simple fait que l'euro existe depuis le 1er janvier 1999, fruit de 30 ans d'efforts de la part des États fondateurs, est certes un acquis extraordinaire de l'Europe. Mais l'euro n'était pas né une monnaie complète, et elle est toujours une " monnaie sans état". Et pourtant, l'euro, équipé dorénavant de l'expérience acquise lors de bons temps et de mauvais temps, s'efforce de gagner son propre Etat, c'est à dire une zone euro transformée en Union politique et sociale, économique et monétaire complète. Nous estimons que cela va se réaliser jusqu' à 2025, selon les lignes proposées par les cinq Présidents de l'UE dans leur rapport de juin 2015, et ceci en dépit des toutes les difficultés et des réactions. Nous sommes aussi confiants que la Grèce réussira à résoudre les problèmes actuels, ainsi qu'elle sera toujours membre de la zone euro complétée. Dans ce contexte, nous proposons que la Grèce, au-delà du 3eme Plan de l' UE pour son Ajustement, prépare et mette en œuvre, assistée par l'UE, sa propre stratégie et son propre plan d'action pour reconstruire son secteur productif et atteindre le développement durable.

En conclusion, notre Europe est aujourd'hui face à des défis multiples et importants, économiques et sociaux, politiques et de voisinage, de la migration, de la mondialisation et de la transformation énergétique et technologique. Tous ces défis affrontés actuellement par l'UE et la Zone EURO nécessitent des réponses adéquates, qui à terme ne seront pas possibles sans une Vision renouvelée et ambitieuse de la part des Citoyens, surtout de la Zone EURO, pour le Projet Européen. Une vision inspirée par nos valeurs communes, constitutionnelles, démocratiques et humanistes, qui devrait à terme aboutir à la préparation et l'adoption d'une vraie Constitution pour transformer la Zone EURO en' Union de type Fédéral.

## Key Words:

Création, Zone Euro, crise, stagnation, dette publique, Grèce, Consolidation Zone Euro, 'investissements publics et privés en UE,, l' avenir de la Zone Euro, révision des Traités sur l' UE, vision d' une Constitution de la Zone euro, la Zone euro fédérale

## Table des Matières

Introduction.....	4
A. La fin du système de Bretton Woods et les tentatives (1971-1999) de création d'un système monétaire européen.....	5
B. Rappel des asymétries structurelles à corriger, qui datent de la création de l'euro.....	8
C. Les difficultés à l' intérieur de la zone euro et ses performances durant la période 2010-2015.....	10
D. La Banque Centrale Européenne, seule institution supranationale de la zone euro .....	13
E .Des pas concrets faits vers la consolidation de la zone euro après les crises de 2008 et 2010 .....	14
E.1. Le premier axe : il comprend toutes les mesures pour une meilleure gouvernance, la surveillance et la coordination renforcée des politiques budgétaires, de la dette publique et des déséquilibres macroéconomiques.....	15
E.2. Le deuxième axe comprend la création de nouvelles institutions pour la gestion des crises, qui sont aussi appelées « les pare-feux » pour les finances publiques de la zone. ....	16
E.3. Le troisième axe, comprend les premières mesures prises pour établir une Union bancaire, en vue de mettre fin au cercle vicieux interminable liant les crises des banques et les dettes souveraines. Il s'agit notamment de:.....	17
F. Le rôle clé de la Cour de Justice de l'Union Européenne pour la consolidation de la zone euro .....	18
G . Propositions pour améliorer et compléter l'Union économique et monétaire européenne.....	19
G.1. Propositions émanant des institutions de l'UE .....	19
G.2. Propositions des leaders politiques des États membres de la zone euro .....	22
G.3. Propositions suggérées par des penseurs européens .....	24
G.4. Vers des politiques de l'UE plus dynamiques pour l'investissement et la croissance.....	26
E. Et la Grèce comme membre de la zone euro ?.....	30
E.1. Une stratégie de stabilisation et de croissance pour la Grèce .....	30
E.2. Un plan ambitieux d'investissements publics et privés pour la Grèce.....	32
Conclusion .....	33

# La zone euro en voie d'intégration: vers une union politique et sociale, économique et monétaire,... bien sûr avec la Grèce!

## Introduction

L'euro, monnaie unique de l'Europe, existe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Le simple fait que l'euro existe aujourd'hui, fruit de 30 ans d'efforts et de préparations de la part des États fondateurs (notamment à travers les stades du "serpent monétaire" et du Système monétaire européen avec son unité de compte, l'ECU), est certes un acquis extraordinaire et formidable de l'Europe. Nous allons présenter les problèmes spécifiques de la zone euro depuis 2010 et tous les éléments de réponse que la zone est toujours en train de donner à ces défis, et envisager les perspectives de consolidation de la monnaie unique de l'Europe et de l'intégration de la zone euro qui sont à nouveau visibles et réalistes, en dépit des difficultés et des réactions. La crise grecque et sa solution définitive s'inscrivent à notre avis pleinement dans ce contexte, ce que nous essaierons d'étayer à la fin de cet essai.

En 2015, la zone euro comptait 19 États Membres, et la monnaie unique européenne est directement au service de 330 millions de citoyens. L'euro sert aussi de monnaie d'ancrage direct ou indirect aux monnaies d'environ soixante pays ou territoires en Europe et dans le monde entier. Le poids économique des quatre plus grands États Membres est déterminant à l'intérieur de la zone. En effet, quatre pays, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, représentent 74% du PIB de la zone euro. L'euro était la deuxième monnaie mondiale de réserve au dernier trimestre 2014 avec 22 % des réserves, contre 26,4% en 2008. Ceci est à comparer avec le rôle toujours primordial du dollar –USD, qui représentait au dernier trimestre 2014 63 % des réserves mondiales, contre 63,6% en 2008. Le rôle du yen japonais et de la livre sterling, troisième et quatrième monnaies de réserve respectivement, est limité. Le yen japonais représentait 3,93%, et la livre du Royaume Uni 3,78% des réserves mondiales au dernier trimestre 2014<sup>3</sup>.

Mais l'existence de 18 millions des chômeurs aujourd'hui dans la zone euro, qui sont surtout des jeunes, démontre qu'il y a beaucoup à faire pour compléter et rendre la zone euro plus efficace

---

<sup>3</sup> Source: FMI, *Currency Composition of Foreign Exchange Reserves-COFER*, September 6, 2015.

et créatrice d'emplois et de développement durable. Quant aux crises grecque, irlandaise, portugaise, espagnole et chypriote, sans doute chacune d'entre elles a ses spécificités. Mais nous sommes de l'avis que pour l'essentiel, elles font toutes partie d'un cadre beaucoup plus large : celui d'une zone euro incomplète, qui doit impérativement être complétée.

La structure d'origine de la monnaie unique de l'Europe, presque entièrement intergouvernementale, a été construite d'une manière unidimensionnelle sur un pilier monétaire supranational qui est la Banque Centrale Européenne. Mais elle reposait beaucoup moins sur un pilier d'union économique effective et opérationnelle. Cette structure a fait preuve d'une réussite incontestable durant les années faciles et d'euphorie d'avant la crise mondiale de septembre 2008. Mais après 2008 et le sauvetage des banques par les États, et après les crises de la dette souveraine et des banques depuis 2010 dans plusieurs États membres de la zone euro, cette structure de départ a pleinement démontré ses limites.

Les réponses de l'Union Européenne et de la zone euro aux problèmes rencontrés par l'euro depuis 2010, mais aussi leurs réponses aux grands défis actuels et de l'avenir, dont l'achèvement de l'euro n'est en vérité qu'une partie, nécessitent beaucoup plus d'Union et beaucoup plus d'Europe. Le Président de la Commission Jean Claude Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union, le 9 septembre 2015, a souligné cette vérité<sup>4</sup>. Nous allons maintenant en commenter l'importance et la signification dans la pratique relative à certains domaines.

## **A. La fin du système de Bretton Woods et les tentatives (1971-1999) de création d'un système monétaire européen**

Tous les pays de l'Europe avaient subi durant les années 70, 80 et 90, les conséquences des fluctuations importantes et incontrôlables de leurs monnaies nationales, d'abord vis-à-vis du dollar américain. Ces fluctuations importantes et très fréquentes du dollar avaient eu lieu après la fin de l'application en 1971 de l'accord du Bretton Woods concernant la convertibilité du dollar en or. La fin du système de Bretton Woods, accord conclu en 1944 et établissant un système monétaire international basé sur un dollar stable et convertible en or, a été décidée de manière unilatérale par les États-Unis sous l'administration Nixon, en 1971.

Après la fin de la guerre de 1940-45, la suprématie totale du dollar US au niveau mondial, tant dans les échanges internationaux qu'au niveau des monnaies de réserve, était inévitable. Seuls les États-Unis pouvaient payer leurs importations dans leur monnaie, alors que tous les autres pays devaient utiliser le dollar pour leurs échanges internationaux. Cette configuration du système monétaire

---

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm). "Because our European Union is not in a good state. **There is not enough Europe in this Union. And there is not enough Union in this Union.** We have to change this. And we have to change this now"

international donnait aux USA et à la «Federal Reserve» le privilège extraordinaire d'être en substance le banquier central de la planète entière, et d'avoir la compétence exclusive d'impression de la devise de la planète entière, le dollar US !

Il s'agissait néanmoins d'un dollar inflationniste et en fluctuation forte de sa parité, provoquée soit par le volume en augmentation de la masse monétaire en dollars, soit par les marchés internationaux et leur perte de confiance pour le dollar, soit par la fluctuation des taux d'intérêts initiée par la « Federal Reserve ». Mais l'inflation et autres conséquences des toutes ces fluctuations du dollar étaient exportées *de facto* aux économies de tous les pays de la planète et au commerce international. En bref, il s'agissait souvent dans les faits d'un dollar injuste, privant les uns de ce dont ils méritaient, et donnant aux autres ce qu'ils ne méritaient pas ! De plus, en son sein l'Europe des Neuf dût faire face après 1972 à la dévaluation continue et parfois incontrôlable de la monnaie des tous ses autres membres face au mark allemand.

Les efforts pour faire face à tous ces défis monétaires avaient commencèrent durant la période 1972-1978 en établissant un système de parités relativement stables, pouvant fluctuer uniquement à l'intérieur d'un « serpent monétaire » d'une largeur de plus ou moins 2,25 % autour d'un taux pivot défini pour chacune des devises européennes de l'époque. Ensuite, après les difficultés rencontrées par le serpent et son abandon permanent par la livre sterling et la lire italienne, et provisoire par le franc français, ce système fut abandonné définitivement en 1978.

Par la suite, en 1979 un noyau de 6 Etats membres a instauré un "système monétaire européen" et sa propre unité de compte, l'ECU. La fluctuation permise par le système monétaire européen était de 1,125%, soit la moitié de celle autorisée par le serpent monétaire, mais cette variation était calculée par rapport la valeur d'un panier composé des monnaies participantes, l'ECU.

Les Etats membres de l'Union Européenne fondateurs de l'euro voulurent en 1992 un Traité de Maastricht établissant une monnaie unique qui d'un côté leur permettrait de profiter de ses avantages, sans de l'autre côté concéder beaucoup de leurs compétences nationales relatives à la monnaie. Ainsi, les pays fondateurs de l'euro avaient gardé presque pleinement leurs compétences en matière de politique budgétaire, mais aussi de politique économique, de compétitivité, etc. Le niveau supranational approprié et proportionnel à une monnaie unique n'était pas au rendez-vous en 1992. Seule exception, la politique monétaire qui était confiée à la Banque Centrale Européenne.

Ces choix des dirigeants européens de l'époque sont compréhensibles. La création de l'euro dans ces conditions était une réussite incontestable, qui doit toujours être vue dans le contexte de la réalité politique et de notre expérience concernant la construction de l'Europe unie. L'Europe se construit jusqu'à aujourd'hui toujours par des petits ou moyens pas, via des compromis bénéfiques à tous, bien que parfois de manière asymétrique. Jamais jusqu'ici il n'y a eu de grands pas ou de concessions spectaculaires des compétences des Etats membres.

Il serait beaucoup trop simpliste de dire que les dirigeants européens de l'époque avaient fait ces choix tout simplement parce qu'ils voulaient ignorer les conclusions de la théorie économique et politique, et plus particulièrement la théorie et l'expérience du passé sur les zones monétaires optimales.



## **B. Rappel des asymétries structurelles à corriger, qui datent de la création de l'euro**

Comme nous l'avons déjà expliqué, certaines réalités avaient été consciemment «mises de côté» par les dirigeants des Etats membres fondateurs de la zone euro, lors de la préparation et de l'instauration de la monnaie unique. Néanmoins, ces oublis, concernaient certaines des caractéristiques indispensables à une union économique et monétaire et à une vraie monnaie unique, qu'on ne pouvait pas dans les faits ignorer trop longtemps.

Dans l'histoire de l'humanité, une monnaie va toujours de pair avec une souveraineté et un pouvoir national ou fédéral fort, qui dans les démocraties européennes est toujours soumis à des élections et au contrôle d'un Parlement. Cette souveraineté est la source de confiance en la monnaie; en effet, n'oublions pas que la monnaie est par excellence et en premier lieu un véhicule de confiance! Cette souveraineté unique et forte liée inextricablement à une monnaie organise tous les intérêts communs, les politiques et la solidarité nécessaire au fonctionnement de la société et de l'économie. En deux mots, la monnaie est d'abord une institution politique et un véhicule de confiance, et c'est seulement à l'intérieur de ce cadre politique que la monnaie peut acquérir pleinement ses qualités d'institution économique ! Pour ces raisons, l'euro est surtout un grand projet politique, allant *in fine* bien au-delà de la monnaie et de l'économie.

En revanche, dans la structure et l'architecture actuelles de la zone euro, seule la politique monétaire, assurée au niveau supranational par la Banque Centrale Européenne, est unique et commune.

Il n'existe pas de politique budgétaire de la zone euro, et les politiques budgétaires et de gestion de la dette publique des Etats membres sont nationales, soumises certes à une coordination. Cette coordination était axée sur le contrôle des déficits budgétaires, et assurée dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance, en application depuis 1997. Le Pacte a été renforcé en 2011, suite à la crise, par les règlements compris dans le "six pack", ainsi qu'en 2013 par les deux règlements compris dans le "two pack". Par la suite, un nouveau Traité intergouvernemental sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance de la zone euro a été adopté, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Mais les améliorations sont toujours axées prioritairement sur la discipline budgétaire.

Les politiques économiques, de compétitivité, de l'emploi, ou la politique sociale dans la zone euro restent plutôt nationales, soumises à une coordination faible de type intergouvernemental par l'Eurogroupe, et dans certains cas par la Commission de l'UE. Il ne faut pas oublier que pour les autres monnaies importantes au niveau mondial, ces trois politiques, monétaire, budgétaire et économique, sont menées de manière coordonnée par une seule autorité souveraine, soit fédérale, soit nationale !

En conclusion, la monnaie unique de l'Union a été dotée dès ses premiers pas d'une Banque Centrale Européenne, indépendante et pleinement compétente, et responsable de la politique monétaire de la zone, suivant le modèle allemand de la « Bundesbank ». Mais la monnaie unique était et est toujours privée jusqu'à aujourd'hui d'un budget propre de la zone euro, ou d'instruments spécifiques pour renforcer sensiblement l'investissement quand il faut le faire. Par conséquent la zone n'a pas dans son arsenal des stabilisateurs économiques automatiques et compensatoires à utiliser soit en cas de crises, ou simplement pour faire face aux cycles économiques.

Au niveau institutionnel, la zone euro ne dispose pas d'une souveraineté fédérale suffisante, liée directement à la monnaie unique, ni de son propre Parlement qui lui accorderait la légitimité démocratique appropriée et suffisante, suivant le modèle constitutionnel classique de nos démocraties européennes.

En bref, l'euro est actuellement une monnaie avec une vraie Banque centrale, mais sans un vrai Pouvoir souverain qui devrait normalement accompagner une monnaie unique, sans vrai Gouvernement économique, sans politique budgétaire et économique de la zone euro, et sans un Parlement propre à la zone, pour lui assurer une légitimité démocratique! Ces spécificités de l'euro ne peuvent plus perdurer, parce que le coût possible " d'une monnaie sans Etat" (comme Tommaso Padoa-Schioppa avait décrit en quatre mots la zone euro en 2004<sup>5</sup> ) risquerait d'être très élevé à l'avenir. Faire marche arrière est tout simplement inconcevable. Mais nous allons voir que des propositions et idées pour avancer vers la consolidation de la zone euro sont sur la table, et que le programme de travail pour progresser est en train d'être établi.

---

<sup>5</sup> Tommaso Padoa-Schioppa, *The Euro and its Central Bank: Getting United after the Union*, MIT, 2004.

## C. Les difficultés à l'intérieur de la zone euro et ses performances durant la période 2010-2015

Les choix initiaux effectués pour l'euro ne pouvaient pas être suffisants pour longtemps, surtout dans une économie si mondialisée aujourd'hui, et dans un système financier encore plus mondialisé. Les difficultés avaient surgi après la fin des années d'euphorie et d'expansion économique et du crédit facile pour les Etats et pour tout le monde, dans la période 1999-mi 2008. Le début du cycle économique contraire et l'explosion des diverses bulles financières et immobilières, furent déclenchés en septembre 2008 par la faillite fatale de « Lehmann Brothers Global Incorporation », faillite qui a ouvert la boîte de Pandore.

A l'intérieur de la zone euro, la surexposition de plusieurs banques aux produits financiers toxiques américains avait obligé des Etats Membres à verser des montants énormes venant des caisses publiques, afin d'éviter l'effondrement non seulement des banques imprudentes, mais de toute l'économie européenne. En effet, les banques de l'UE avaient reçu des États membres, sous forme soit de participations au capital, de prêts ou de garanties, la somme des 4589 milliards d'euros dans la période 2008-2010<sup>6</sup>.

Par ailleurs, l'explosion des bulles financières spécifiques dans l'immobilier, en Irlande et en Espagne, avait rendu nécessaire l'injection de 120 milliards € par le secteur public européen pour sauver des banques de ces deux pays membres de la zone euro. Mais en injectant massivement des capitaux aux banques, c'est-à-dire en jouant pleinement leur rôle de prêteur en dernier ressort, les Etats membres et la zone euro augmentaient en même temps massivement leur dette publique. La dette publique de la zone euro augmenta globalement de 28% dans la période 2008-2013; mais cette variation était tout à fait comparable à l'augmentation de 22% aux Etats Unis et de 34% au Royaume Uni enregistrée durant la même période.

Néanmoins, l'augmentation de la dette publique de la zone euro aurait pu avoir un effet anticyclique important sur son économie, si elle s'était accompagnée d'un désendettement substantiel du secteur privé, nous dit Michel Aglietta<sup>7</sup>. Ce fut le cas aux Etats-Unis et au Royaume Uni; la dette privée dans la zone a ainsi eu une variation 0 dans la même période, contre une diminution de 19% aux Etats-Unis et de 16% au Royaume Uni.

Dans l'ordre chronologique, nous avons été témoins dans la zone euro d'abord de la crise grecque. La Grèce, membre de l'euro depuis 2001 et pays dont le secteur public était surendetté, était le premier maillon faible de la zone à montrer ses faiblesses. En décembre 2009 tout le monde s'est aperçu que la Grèce ne pouvait plus servir sa dette et ne pouvait plus financer son déficit

---

<sup>6</sup> Jacques Delors, interview dans *Le Monde* en décembre 2010.

<sup>7</sup> Michel Aglietta, *Europe : sortir de la crise et inventer l'avenir*, Michalon Editeur, Paris, 2014, p. 32-36.

public courant par les marchés internationaux des capitaux. L'Irlande a suivi en 2010, avec une crise des finances publiques provoquée par le sauvetage de ses banques par le gouvernement, puis le Portugal en 2011 avec une crise de la dette publique, puis l'Espagne avec une énorme bulle immobilière financée par des banques qui devaient être sauvées pour éviter le pire, et puis Chypre, dont le système bancaire a explosé en 2012. En parallèle, à partir de mi-2011, l'Italie voyait la montée des taux d'intérêts qu'elle devait payer aux marchés de capitaux pour financer ses déficits publics courants et refinancer sa dette.

Mais, au-delà de la crise générale des banques et de la dette publique dans certains pays membres, en ce qui concerne ses performances économiques après 2008, la zone euro s'est caractérisée par un chômage élevé et en augmentation, ainsi que par une croissance faible, inférieure à la croissance des Etats-Unis, ou même du Royaume Uni, pour ne pas parler de la Chine ou de l'Inde. A titre d'exemple<sup>8</sup>, le chômage total en zone euro en 2014 était de 11,6%, comparé à 7,5% en 2007. Pire encore, le chômage des jeunes était de 23% en 2014, comparé à 16,6% en 2007. La croissance était de 1% en 2014 en zone Euro (1,1% en Allemagne), contre 2,7 % aux Etats-Unis, 2,4% au Royaume Uni, et contre 7% en Chine et 7,5% en Inde<sup>9</sup>.

Durant toutes les années après la crise de septembre 2008, nous avons été témoins d'une divergence entre les économies des Etats Membres de la zone euro, et non pas de leurs convergence, comme c'était le cas pour les Etats Membres de l'Union Européenne durant les longues cinquante années de la période 1957–2007. La situation « win-win » d'avant 2008 n'était plus au rendez-vous.

L'économie de la zone euro est un système multidimensionnel, d'une complexité extraordinaire dans ses interdépendances. Apparemment, nous ne pouvons pas attribuer toutes les difficultés et tous les problèmes de l'économie de la zone euro aux asymétries de départ de la monnaie unique, de l'architecture et du fonctionnement de la zone euro. Les divergences des coûts du travail, de l'immobilier et des services à l'intérieur de la zone se sont élargies dans la période 2000-2014, conduisant à leur tour à l'augmentation des déséquilibres entre les balances de paiements des Etats membres, et ainsi à la déstabilisation de l'industrie et de l'emploi dans certains Etats membres de la zone. Bien sûr, l'incomplétude de l'euro n'a pas permis une réaction efficace et rapide pour remédier à ces difficultés, ces déséquilibres et ces défis à l'intérieur de la zone.

Michel Aglietta<sup>10</sup> est de l'avis que la combinaison des erreurs cardinales suivantes constitue la raison principale de la performance économique médiocre de la zone euro durant cette période :

---

<sup>8</sup> Source : Eurostat, Banque Mondiale.

<sup>9</sup> L'Inde devrait rattraper et même dépasser en croissance annuelle du PIB la Chine à moyen terme, ainsi que le prévoient d'ailleurs le FMI et la Banque Mondiale. Voir *The Economist* du 9 février 2015.

<sup>10</sup> Ibid.

a) assainissement trop timoré des bilans bancaires, b) incapacité à réagir vite et éviter la propagation de la crise grecque, c) inversion précipitée des politiques budgétaires de relance vers une austérité conjointe et simultanée, ce qui a provoqué des effets pro-cycliques.

Ces performances économiques de la zone euro laissant à désirer, avec surtout un chômage moyen de 18% mais concentré dans les pays du sud de la zone, ne pouvaient à terme qu'être à l'origine de tensions politiques diverses en son sein. La montée en puissance de forces politiques anti-européennes et populistes dans presque tous les Etats membres de la zone euro, mais aussi de l'Union entière, ne pouvait qu'accompagner ces difficultés économiques.

## **D. La Banque Centrale Européenne, seule institution supranationale de la zone euro**

La zone euro fut dotée dès ses débuts d'une seule Banque centrale, bâtie sur le modèle allemand de la *Bundesbank*, et ayant pour mission :

- l'émission des billets et de la monnaie unique en général, qui est une compétence exclusive de la BCE.
- le bon fonctionnement de la zone euro.
- la stabilité des prix, avec un objectif d'inflation annuelle voisin de 2%.
- le bon fonctionnement du système des paiements dans la zone euro.
- seulement depuis novembre 2014, la supervision directe des 123 banques commerciales importantes, dites « systémiques », des Etats Membres de la zone.

La BCE exerce depuis novembre 2014 sa nouvelle compétence exclusive, concernant la supervision des 123 plus grandes banques systémiques de la zone euro entière. Elle exerce cette compétence entre autres en exécutant des tests de qualité des actifs des banques, ainsi que des tests de la résistance des banques aux chocs éventuels des marchés financiers ou de l'économie en général, les « stress tests », qui sont dorénavant bien connues à tout le monde. Suivant les résultats de ces tests, la BCE émet des décisions en vue de la recapitalisation, ou de la résolution des banques en situation difficile.

## E .Des pas concrets faits vers la consolidation de la zone euro après les crises de 2008 et 2010

La défense de l'euro en crise a été assurée en premier lieu par la BCE. C'est ainsi que son Président Mario Draghi avait fait connaître à toute la planète lors du « Global Investment Conference » à Londres, le 26 juillet 2012, que : « Dans le contexte de son mandat la BCE est prête à faire tout le nécessaire pour préserver l'euro. Et croyez-moi, il sera suffisant - Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough. »

11

C'est ainsi que la BCE en vue de briser le cercle vicieux « faillite des banques – propulsion de la dette souveraine » de la période 2010-2012, elle avait en premier lieu utilisé l'arme du taux d'intérêt directeur, le réduisant par étapes successives de 4,5% au début de 2008 à 1% en mai 2009, et puis progressivement jusqu'à 0,15% dans la période allant de décembre 2011 à juin 2014. Par la suite la BCE est arrivée à des taux près du zéro, plus précisément un taux de 0,05%, et même à des taux négatifs record de -0,40% pour les dépôts des banques à la BCE, en mars 2016.

De plus, la BCE a mené depuis 2008 des opérations successives du type « open market », et à partir de mi 2014 des opérations d'assouplissement quantitatif - « quantitative easing », pour le renforcement direct de la liquidité des banques, et indirectement de la liquidité de l'économie entière de la zone euro. Au début 2015, la BCE a annoncé un nouveau vaste programme d'assouplissement quantitatif de l'ordre d'1,1 trillion €, pour inclure aussi l'achat sur le marché secondaire des obligations d'Etat, des agences publiques et des Institutions européennes.

La BCE a commencé en mars 2015 à acheter sur le marché secondaire des titres en euros émis par le secteur public, tout en continuant à effectuer des achats de titres adossés à des actifs et obligations sécurisées sous les programmes Asset Backed Securities Purchase Programme-ABSP et Covered Bond Purchase Programme-CBPP, qui avaient démarré dès la fin 2014. A partir de mars 2015 les achats mensuels cumulés par la BCE des titres des secteurs publics et privé pouvaient atteindre 60 milliards d'euros, et à partir du mois d'avril 2016 ils peuvent atteindre déjà 80 milliards par mois, jusqu'à un montant total augmenté et pouvant dorénavant atteindre les € 1750 milliards. Ces programmes d'achats d'actifs par la BCE, les « Asset Purchase Programmes-APP », devraient être en place au moins jusqu'au mois de mars 2017, sur base de la communication de la BCE du 10 mars 2016, ou jusqu'à ce que la BCE observe un ajustement durable de l'évolution de l'inflation conforme à son objectif des taux inférieurs à, mais proches de 2 % à moyen terme.

---

<sup>11</sup> <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>

Suite à toutes ces actions et programmes de politique monétaire de la BCE, conventionnels ou non conventionnels, le bilan consolidé de l'Euro système est passé de 650 milliards au début 2008, à 2781 milliards d'euros à fin 2015, or il a été multiplié par quatre dans la période des sept ans 2009-2015.

Les actions menées par la BCE après la crise de 2008 montrent que la seule institution supranationale de la zone euro, et pleinement compétente dans son domaine, a fait, *in fine*, le mieux qu'une Banque centrale pouvait faire. Sur la période 2009-2015, elle a utilisé tout ce qu'elle avait dans son arsenal pour défendre l'euro. Les faits et la Cour Européenne de Justice ont confirmé par ailleurs que l'arsenal de la BCE était complet, qu'elle disposait de tous les outils qu'une banque centrale efficace peut avoir de nos jours. Les outils disponibles et utilisés par la BCE sont tout à fait comparables à ceux de la FED américaine, de la Banque Centrale du Royaume Uni, etc.. Les critiques exprimées se concentrent sur le "timing" des actions de la BCE, qui sont jugées par certains économistes comme tardives, comparées aux réactions plus rapides de la FED américaine ou de la Banque centrale britannique. Mais n'oublions pas que la BCE a dû chercher son chemin pour la première fois lors de cette crise, sans avoir d'expérience précédente et sans avoir à l'avance la certitude politique et juridique de pouvoir aller aussi loin qu'il le fallait.

Par ailleurs, il est évident que la BCE et la politique monétaire ne peuvent pas tout faire à elles seules ! Le Président de la BCE Mario Draghi, lors de son discours lors de la réunion annuelle des dirigeants des banques centrales de la planète, à Jackson Hole (USA) en août 2014, avait rappelé à tout le monde cette réalité: « *La politique monétaire ne peut pas tout faire à elle seule; il est grand temps pour une politique budgétaire et économique harmonisée, et pour des institutions renforcées de la zone euro. Sinon, un futur choc important pourrait tout mettre en péril !* »<sup>12</sup>.

Au-delà de la BCE, les États membres et les autres institutions de la zone euro ne pouvaient pas rester immobiles face aux problèmes. Ils ont bien sûr réagi aux crises successives après 2010, mais toujours dans la mesure de leurs compétences. Nous pouvons mieux comprendre toutes les mesures prises, en les groupant autour de trois grands axes.

### **E.1. Le premier axe : il comprend toutes les mesures pour une meilleure gouvernance, la surveillance et la coordination renforcée des politiques budgétaires, de la dette publique et des déséquilibres macroéconomiques.**

Le Pacte de Stabilité et de Croissance, en application depuis 1997, s'est révélé dans les faits largement insuffisant à prévenir la crise des dettes souverains dans la zone. Il a ainsi été amélioré en 2011 par six actes législatifs compris dans le "six pack", et en 2013 par les deux règlements compris dans le "two pack".

---

<sup>12</sup> <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>



Le Pacte a été ainsi renforcé, aussi bien au niveau de la gouvernance intergouvernementale de l'euro, qu'au niveau juridique, en faisant entrer en vigueur directement dans les ordres juridiques nationaux des règles renforcées de discipline budgétaire et de contrôle des déficits. Ceci est prévu par le nouveau Traité intergouvernemental signé par 25 États, sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, connu sous le nom de Pacte Budgétaire Européen ou aussi comme « Fiscal Compact », qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 après sa ratification par au moins douze pays.

Le « Semestre européen » est le cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires de l'UE. Il se déroule dans les six premiers mois de chaque année, d'où son nom. Sa base juridique est le paquet législatif susmentionné appelé "six pack". Le premier cycle du Semestre européen s'est déroulé en 2011. Dans le cadre du Semestre européen, les États membres s'efforcent, mais ne sont pas obligés, d'aligner leurs politiques économiques et budgétaires sur les règles et les objectifs arrêtés au niveau de l'UE. Le Semestre européen se concentre sur *trois objectifs* :

- a) La coordination des réformes structurelles, qui visent principalement à promouvoir la croissance et l'emploi conformément à la stratégie Europe 2020;
- b) la coordination des politiques budgétaires, dans le but d'assurer la viabilité des finances publiques conformément au Pacte de Stabilité et de Croissance;
- c) la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs.

## **E.2. Le deuxième axe comprend la création de nouvelles institutions pour la gestion des crises, qui sont aussi appelées « les pare-feux » pour les finances publiques de la zone.**

Il s'agit d'abord du *Fonds Européen de Stabilité Financière* (FESF), un instrument temporaire créé en juin 2010 pour assister la Grèce et d'autres pays de la zone en difficulté, par des prêts, des recapitalisations bancaires et par des acquisitions de dette publique ; sa capacité initiale d'assistance était d'€ 440 milliards venant de l'UE, auxquels pouvaient s'ajouter € 250 milliards du FMI. Le FESF a participé au financement des programmes suivants: a) du deuxième programme pour la Grèce, décidé en octobre 2011, d'un montant total d'€ 143 milliards d'assistance externe, b) du programme pour l'Irlande, décidé en janvier 2011, d'un montant total d'assistance externe d'€ 67,5 milliards, et c) du programme pour le Portugal, décidé en mai 2011, d'un montant total d'assistance externe d'€ 78 milliards. A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2013, le FESF ne peut plus s'engager à des nouveaux programmes ou à des nouveaux contrats de prêts.

En septembre 2012 il a été décidé de remplacer le FESF par une institution financière internationale permanente, établie par un nouveau Traité intergouvernemental : le *Mécanisme Européen de Stabilité* (MES). La mission du MES est d'assister depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013 les pays en difficulté. Il est

doté d'un capital propre de 80 milliards constitué par les Etats membres de la zone euro, qui ont aussi pris l'engagement de contribuer au capital du MES jusqu' à € 700 milliards. Le capital déjà payé et l'engagement pris par les Etats membres de contribuer au maximum € 700 milliards, permettent au MES de bénéficier d'une cote favorable des agences internationales de cotation, et de pouvoir ainsi emprunter jusqu' à € 500 milliards aux marchés obligataires internationaux, dans les meilleures conditions possibles. L'assistance accordée par le MES aux Etats membres est financée par ces emprunts aux marchés internationaux des capitaux, et non pas par le capital propre du MES, versé par les Etats membres.

**E.3. Le troisième axe, comprend les premières mesures prises pour établir une Union bancaire, en vue de mettre fin au cercle vicieux interminable liant les crises des banques et les dettes souveraines. Il s'agit notamment de:**

- la surveillance unique par la BCE à partir de novembre 2014 des 123 banques les plus importantes, dites « systémiques » des Etats membres de la zone euro ;
- d'un mécanisme unique de résolution des banques de la zone comprenant un Conseil de Résolution unique et un Fonds de Résolution unique financé par le secteur bancaire, qui a été approuvé en deux phases (décembre 2013 et mars 2014). Le Fonds unique n'est pas encore opérationnel; il devrait commencer à fonctionner le 1<sup>er</sup> janvier 2016, absorbant tous les Fonds de Résolution nationaux existants. Les banques des États qui participent vont contribuer au Fonds unique sur une période de huit ans, 2016-2023, de sorte que le Fonds disposera à terme de ressources équivalentes au moins à 1% de tous les dépôts couverts.

## **F. Le rôle clé de la Cour de Justice de l'Union Européenne pour la consolidation de la zone euro**

La Cour a été saisie à deux reprises sur des questions très importantes concernant la consolidation de la zone euro et l'action de la BCE pour défendre l'euro:

- a. D'abord sur une éventuelle opposition du droit européen à la conclusion et à la ratification par les Etats membres de la zone euro, du Traité intergouvernemental instituant le Mécanisme Européen de Stabilité. Un recours a été introduit devant la justice irlandaise sur ce point par Thomas Pringle, parlementaire irlandais, et la Cour Suprême de l'Irlande a interrogé sur cette question la CJE (affaire C-370/12, Thomas Pringle).

Réunie en session plénière, en novembre 2012, la Cour a statué que le droit de l'Union Européenne ne s'oppose pas à la conclusion et à la ratification du Traité instituant le MES.

- b. Par la suite, la CJUE a été interrogée sur la compatibilité avec le droit européen du programme Outright Market Transactions (OMT) annoncé par la BCE en septembre 2012. En effet, la Cour Constitutionnelle fédérale allemande avait été saisie par un grand nombre de citoyens, ainsi que par le parti politique Die Linke, au sujet du concours de la Deutsche Bundesbank (Banque centrale fédérale d'Allemagne) à la mise en œuvre du programme OMT par la BCE, ainsi qu' au sujet d'une éventuelle carence du Parlement fédéral allemand concernant ce programme qui dépassait selon les requérants les compétences accordées par les Traités à la BCE pour instaurer en réalité un financement monétaire des Etats membres. Suite à ces recours, la Cour Constitutionnelle a demandé à la CJUE si les Traités de l'Union autorisent le Système Européen des Banques Centrales à adopter le programme OMT, et si le programme en question constitue un financement monétaire des Etats membres en crise, ce qui est interdit par les Traités de l'Union. Par son arrêt du 16 juin 2015 dans l'affaire C-62/14, Gauweiler e.a., la CJUE a répondu que les Traités de l'Union autorisent le Système Européen des Banques Centrales à adopter un programme tel que l'OMT, et que le programme OMT ne viole pas le principe interdisant le financement monétaire des Etats membres.

Dans les deux cas, les décisions de la CJUE ont eu une valeur et une signification historiques. La juridiction de l'UE a confirmé aussi bien le MES que la largeur de la marge de manoeuvre de la BCE concernant la politique monétaire à mener pour faire face à la déflation dans la zone.

## **G . Propositions pour améliorer et compléter l'Union économique et monétaire européenne**

### **G.1. Propositions émanant des institutions de l'UE**

Les institutions de l'UE, représentées par leurs Présidents, ont présenté le 25 juin 2015 un document clé pour l'avenir de l'euro et de sa zone. Il s'agit du tant attendu rapport des « cinq Présidents » (Présidents de la Commission, du Conseil Européen, du Parlement Européen, de l'Eurogroupe, de la BCE) qui porte le titre symbolique et significatif « Compléter l'Union économique et monétaire européenne »<sup>13</sup>. Le rapport des cinq Présidents fut précédé d'une Note analytique de la Commission de l'UE, du 12 février 2015, intitulée « Préparer les étapes suivantes pour une meilleure gouvernance économique dans la zone euro », qui pour l'essentiel identifiait les questions importantes pour l'avenir de la zone, nécessitant des réponses concrètes.

Le Sommet européen du 25-26 juin 2015, dans sa configuration de « Sommet de la zone euro », a sans tarder commencé l'examen des mesures en vue d'améliorer et renforcer l'union monétaire et économique de la zone, en travaillant sur la base du rapport des cinq Présidents.

Il faut souligner la participation du Président du Parlement Européen à ce rapport à cinq. Ceci est à comparer avec le rapport similaire de 2012 « Vers une véritable union économique et monétaire », qui était un rapport des quatre présidents, sans la participation du Président du Parlement Européen! Le Président de la Commission Jean Claude Juncker, lors de son discours au Parlement Européen du 9 septembre sur l'état de l'Union en 2015, a mis l'accent sur le fait que le Parlement Européen est et doit rester le Parlement de la zone euro.

Les cinq Présidents expliquent dans leur rapport que la zone euro n'a pas besoin de davantage de « Pactes » de nature intergouvernementale, qui dans la pratique ne permettent pas d'avoir les résultats espérés, mais qu'elle a besoin de progrès concrets sur la base des actes du droit de l'Union Européenne, le long des quatre grands axes suivants :

- a. *Avancer vers l'Union économique avec plus de convergence, de prospérité et de cohésion sociale.* Cet axe comprend les objectifs et les mesures principales suivantes:
  - Un système des autorités nationales de la compétitivité et des salaires de la zone euro;
  - Une procédure plus robuste pour réduire et prévenir les déséquilibres macroéconomiques des Etats membres;
  - Une attention particulière et suivie d'actions concrètes pour l'emploi et le domaine social

---

<sup>13</sup> Commission Européenne, *Compléter l'Union économique et monétaire européenne, Rapport de Jean Claude Juncker, en coopération étroite avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, et Martin Schultz, juin 2015.*

- Une coordination renforcée des politiques économiques au sein du semestre européen, suivie à moyen terme d'une formalisation du processus de convergence des économies des Etats membres.
- b. *Achever l'Union bancaire et arriver à un vrai marché unique des capitaux.* Plus particulièrement au niveau de l'Union bancaire, il faudra surtout:
- Achever le système unique de redressement et de résolution des banques, comprenant un dispositif de soutien ultime (backstop), commun et crédible, au Fonds de Résolution unique. Ce dispositif devrait être neutre au niveau des finances publiques, toute aide publique devant être compensée par des prélèvements postérieurs sur le secteur financier.
  - Mettre en place un système européen de garantie des dépôts, qui lui aussi serait financé par le secteur privé et financier.
  - Renforcer la structure existante afin qu'elle puisse déceler à temps des risques futurs dans le secteur bancaire et le secteur financier.
- c. Au niveau du marché unique des capitaux, les propositions principales sont les suivantes:
- Suppression de toutes les barrières nationales, juridiques et autres, et intégration du marché des capitaux, tout en renforçant en même temps les outils existants pour la gestion prudentielle des risques systémiques liés aux acteurs financiers.
  - A terme, instauration d'une autorité européenne unique de contrôle des marchés de capitaux.
  - Simplification et harmonisation des règles pour les prospectus d'émissions, simplification tout en garantissant la qualité du marché européen des titrisations.
- d. *Achever l'union budgétaire et doter à terme la zone de son propre mécanisme de stabilisation budgétaire.* Pour cet axe, le rapport propose surtout:
- Un renforcement du semestre européen, plus structuré, avec deux étapes plus distinctes : une étape nationale et une étape européenne.
  - La création d'un Comité européen consultatif budgétaire, pour conseiller, évaluer et coordonner le réseau des Conseils budgétaires nationaux.
  - Un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro, qui pourrait par exemple se baser d'abord sur le Fonds européen des investissements stratégiques, c'est à dire le Fonds issu du « Plan Juncker ». Il ne s'agirait pas d'un mécanisme de transferts permanents entre pays, ni d'une échappatoire aux règles budgétaires communes, ni au programme commun de réformes structurelles. Ce mécanisme n'aurait pas un rôle de sauvetage non plus, similaire à celui du MES. Il s'agirait d'un

outil de financement d'investissements porteurs de croissance, propres à la zone euro, qui serait plus ou moins utilisé en fonction du cycle économique.

- e. *Au niveau institutionnel et de la démocratie*, le rapport propose de travailler surtout en vue de :
- Donner un rôle essentiel au Parlement Européen et aux Parlements nationaux ;
  - Consolider une représentation extérieure unique pour la zone euro ;
  - Intégrer les solutions intergouvernementales actuelles dans l'ordre juridique de l'UE ;
  - Assurer un rôle central et pivot pour l'Eurogroupe, dans le système "communautaire" de l'ordre juridique de l'UE ;
  - Instaurer un Trésor de la zone euro.

Le rapport propose de réaliser l'ensemble de ces mesures en trois phases. La première phase, de mi 2015- mi 2017, pour l'approfondissement de la zone euro par la pratique ; la deuxième phase, celle de l'achèvement de l'UEM ; et puis en 2025 au plus tard, la phase finale d'une UEM complète, prospère et en bon fonctionnement.

La Commission a lancé le 1er juillet 2015 la première phase, « de l'approfondissement par la pratique». Dès le 30 septembre 2015, la Commission a fait un premier pas important vers le marché unique des capitaux, par l'adoption d'un plan d'action de 20 mesures clés pour réaliser un véritable marché unique pour le capital en Europe<sup>14</sup>.

De plus, le 21 octobre la Commission a adopté une Communication importante comportant un paquet de mesures et de propositions pour la mise en œuvre de la première phase, celle «de l'approfondissement par la pratique», et notamment <sup>15</sup> :

- a. Une **approche révisée du semestre européen**, passant notamment par un dialogue démocratique renforcé et par de nouvelles améliorations de la gouvernance économique, telles que l'instauration de **conseils nationaux de la compétitivité** et d'un **comité budgétaire européen consultatif**.

L'emploi et les aspects sociaux occuperont une place importante dans le semestre européen et dans le processus d'approfondissement de l'UEM. Les partenaires sociaux devraient jouer un rôle crucial à cet égard. La Commission veillera également à ce que l'équité sociale bénéficie d'une attention accrue dans les nouveaux programmes d'ajustement macroéconomique, comme dans le cadre du programme de la Grèce, pour lequel la Commission a également rédigé sa première analyse d'impact social.

---

<sup>14</sup> *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Un plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux, COM(2015) 468 final.*

<sup>15</sup> *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN CENTRAL BANK, On steps towards Completing Economic and Monetary Union, Brussels, 21.10.2015 COM(2015) 600 final*

- b. La **représentation plus unifiée** de la zone euro au sein des institutions financières internationales, en particulier au FMI, à atteindre par étapes, et
- c. Les étapes suivantes en vue d'achever l'Union bancaire, notamment au moyen d'un **système européen de garantie des dépôts** et de mesures visant à réduire davantage les risques dans le système bancaire de la zone.

## **G.2. Propositions des leaders politiques des États membres de la zone euro**

Au niveau des responsables politiques des États membres de la zone, les diverses positions, déclarations ou tentatives individuelles et isolées pour plus d'investissements publics et privés en Europe, pour un meilleur financement des petites et moyenne entreprises, pour une Europe plus sociale, etc., ont été abondantes depuis la crise de 2010.

La première proposition commune des responsables politiques des deux plus grands États membres de la zone euro, est venue d'Emmanuel Macron et de Sigmar Gabriel, qui ont publié le 3 juin 2015 dans plusieurs journaux européens un article proposant la réforme et le renforcement substantiel de la zone euro.

Ils proposent pour l'essentiel :

- Une nouvelle architecture pour la zone, comprenant entre autres une section spéciale zone euro dans le Parlement Européen, un Commissaire responsable pour toutes les questions de l'euro, et la transformation du MES en Fonds Monétaire Européen ;
- Un budget propre de la zone euro disposant de ressources propres significatives. La zone disposerait ainsi d'un stabilisateur anticyclique qui manque aujourd'hui ;
- Des réformes structurelles pour mieux entreprendre et travailler dans la zone euro ;
- Plus de convergence au niveau de la taxation, par l'instauration d'un système harmonisé de taxation des entreprises ;
- Plus de convergence sociale par l'instauration d'un salaire minimum, variable et proportionnel, par Etat membre de la zone.

Le Président Français François Hollande, est le premier Chef d'un grand Etat de la zone euro, ayant présenté publiquement en 2015 une vision claire et ambitieuse pour l'Europe et surtout pour sa monnaie unique! A l'occasion de la célébration des 90 ans d'un très grand européen, Jacques Delors, le Président Hollande a publié le 19 juillet 2015 une lettre ouverte dans le *Journal du Dimanche*, précisant sa vision d'une vraie union monétaire, économique and politique, équipée de son propre Gouvernement économique, de son propre Budget et Parlement.

De plus, le Président François Hollande annonçait dans la même lettre des initiatives et des propositions qui seront bientôt faites par la France, représentées par lui-même, dans cette direction!<sup>16</sup>

Le Président Français a aussi évoqué ces idées et propositions aussi lors de son interview à l'occasion de la fête nationale de la France, le 14 juillet 2015, en expliquant aussi que des propositions concrètes seraient présentées bientôt, en commun par la France et d'autres Etat Membres de la zone euro, par exemple l'Italie.

En outre, le 6 octobre 2015 le Professeur Pier Carlo Padoan, Ministre de l'Economie et des Finances de l'Italie, a présenté sa proposition très significative pour l'établissement d'un Système et d'un Fonds Européen d'assurance contre le chômage. Le système proposé vise la zone euro et le chômage cyclique à court terme, tandis que le chômage structurel et de longue durée resterait la compétence exclusive des Etats membres de la zone. <sup>17</sup>

Quelques mois plus tard, en février 2016, le Gouvernement Italien a présenté une proposition globale pour « Une politique Européenne partagée pour la croissance, l'emploi et la stabilité ». La proposition italienne<sup>18</sup> supporte en premier lieu les propositions de la Commission présentées dans sa Communication « UTILISER AU MIEUX LA FLEXIBILITÉ OFFERTE PAR LES RÈGLES EXISTANTES DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE »<sup>19</sup>. Ces propositions visent à profiter au mieux de toute flexibilité possible offerte par les règles existantes du Pacte de Stabilité et de Croissance, sans toutefois modifier le Pacte. Cette flexibilité sera mise par la Commission au profit des trois axes : a) des investissements, y compris la participation des Etats Membres aux investissements cofinancés par le Fonds Européen des Investissements Stratégiques, b) des réformes structurelles, et c) de la responsabilité budgétaire. Ces trois axes sont identifiés par la Commission comme éléments essentiels de la politique économique de l'Union Européenne pour la croissance et l'emploi.

L'Italie préconise par ailleurs dans ses propositions la pleine utilisation de l'espace financier (fiscal space) possible pour la croissance, plus de symétrie dans l'ajustement macroéconomique en zone euro, des recommandations pour une politique financière non seulement au niveau des Etats

---

<sup>16</sup> *Le Journal du Dimanche*, 19 juillet 2015 : « ... J'ai proposé de reprendre l'idée de Jacques Delors du gouvernement de la zone euro et d'y ajouter un budget spécifique ainsi qu'un Parlement pour en assurer le contrôle démocratique. Partager une monnaie, c'est bien plus que vouloir une convergence. C'est un choix que 19 pays ont fait parce que c'était leur intérêt. Nul gouvernement d'ailleurs depuis quinze ans n'a pris la responsabilité d'en sortir. Ce choix appelle une organisation renforcée et avec les pays qui en décideront, une avant-garde. La France y est prête parce que, comme Jacques Delors nous l'a montré, elle se grandit toujours quand elle est à l'initiative de l'Europe. »

<sup>17</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0165.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0165.html)

<sup>18</sup> [http://www.governo.it/sites/governo.it/files/ASharedPolicyStrategy\\_20160222.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/ASharedPolicyStrategy_20160222.pdf)

<sup>19</sup> COM(2015) 12 final, COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT, « UTILISER AU MIEUX LA FLEXIBILITÉ OFFERTE PAR LES RÈGLES EXISTANTES DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE », Strasbourg, le 13.1.2015



Membres mais aussi au niveau de la zone euro entière, et des règles financières qui puissent prouver leur efficacité dans les faits et dans un environnement économique difficile, qui est le cas aujourd'hui. Par la suite les propositions italiennes couvrent les domaines des réformes structurelles, du renforcement des investissements, de l'achèvement de l'union bancaire et des marchés des capitaux, de l'approfondissement du marché unique, d'un outil commun de la zone pour les ajustements du marché de travail, comme évoqué ci-dessus, ainsi que d'une nouvelle politique pour la gestion commune des frontières externes de l'Union.

Pour le moyen terme, l'Italie propose des institutions communes et fortes de la zone euro, surtout par le renforcement du Mécanisme Européen de Stabilité, y compris sa transformation à un Fonds Monétaire Européen, par la création d'un nouveau fonds pour la gestion des frontières externes de l'Union, ainsi que par la nomination d'un Ministre des Finances de l'Euro zone pour gérer tout cela, qui pourrait être un(e) Vice-Président (e) de la Commission.

En fin, après **le 48e Conseil économique et financier franco-allemand (CEFFA)<sup>20</sup>**, qui a eu lieu le 9 février 2016 avec la participation des ministres Michel Sapin, Emmanuelle Macron, Wolfgang Schäuble, ainsi que des Gouverneurs des Banques Centrales de la RFA et de la France, Jens Weidmann et François de Galhau, etc., le ministre Michel Sapin a annoncé une proposition Franco – Allemande pour l'avenir de la zone euro, qui serait présentée par le Président François Hollande et la Chancelière Angela Merkel, avant la fin de 2016.

### **G.3. Propositions suggérées par des penseurs européens**

Au delà des idées et des propositions des responsables politiques, nous souhaitons présenter aussi certaines propositions faites par des politologues et économistes.

*Au niveau institutionnel*, concernant la structure et l'architecture de la zone euro réformée, plusieurs analyses et propositions existent déjà depuis quelques années ; nous nous référons ici surtout aux propositions présentées par Dusan Sidjanski, dans plusieurs articles.<sup>21</sup>

Le Prof. D.Sidjanski met l'accent sur le fait que la monnaie a toujours été historiquement un acte souverain et le symbole d'un pouvoir politique. D'où le besoin de renforcer la structure politique de la zone euro et de la doter d'instruments et de processus plus efficaces et flexibles, ainsi que de l'encadrer par une Union fédérale. Seul, un pouvoir politique sous la forme d'une Fédération Européenne serait en mesure d'assurer l'avenir de l'euro et la sortie de la crise, estime D. Sidjanski. Il propose en outre de mettre l'Eurogroupe et son Président pleinement dans le système

---

<sup>20</sup> [http://www.tresor.economie.gouv.fr/13055\\_48eme-conseil-economique-et-financier-franco-allemand-ceffa](http://www.tresor.economie.gouv.fr/13055_48eme-conseil-economique-et-financier-franco-allemand-ceffa)

<sup>21</sup> Voir l'article publié dans ce numéro « La Zone euro, noyau fédérateur de l'Europe ». Voir également : « La zone euro, noyau d'une Fédération européenne », Commission européenne, BEPA monthly brief, décembre 2013 – janvier 2014, pp. 2-3 ; « The Eurozone and the Future of the EU », in Péter Balázs (ed.), *A European Union with 36 Members ?*, Budapest, Central European University, 2014, pp. 139-152.

communautaire, et ne plus les laisser dans l'intergouvernemental absolu, comme c'est le cas aujourd'hui.

En vue d'une légitimité démocratique à établir, D. Sijanski propose que le Parlement Européen et les Parlements nationaux soient directement impliqués dans la gouvernance de la zone euro. Le rôle et la responsabilité de l'Eurogroupe face au Parlement Européen et aux Parlements nationaux devrait être établie sur la base de nouvelles formules pleinement communautaires, certes nécessitant la révision des Traités actuels, afin d'étendre l'esprit du Traité de Lisbonne aussi en ce qui concerne l'euro. En cas de crise de la zone euro, il faudrait prévoir des possibilités d'action urgente de la part de l'exécutif, accompagnées de procédures appropriées de dialogue et de contrôle démocratique ex post, entre la nouvelle structure de gouvernance communautaire de l'euro et le Parlement Européen, ainsi que les Parlements nationaux.

*Au niveau de la politique économique*, Loukas Tsoukalis proposait en avril 2014<sup>22</sup> un nouveau grand accord pour la croissance et la cohésion, mais aussi pour la gouvernance et la démocratie en Union Européenne. Pour le Prof. Tsoukalis, les objectifs de l'assainissement des finances publiques et de la discipline budgétaire, qui sont nécessaires, doivent être accompagnés de mesures visant à stimuler la demande et la croissance, sans plus attendre.

Plusieurs économistes du think tank européen Bruegel, par exemple A. Sapir et G. Wolf<sup>23</sup>, estiment que les politiques budgétaires menées par les Etats Membres de la zone Euro en 2010-2013, étaient pro-cycliques. On peut certes trouver de bonnes et justes raisons pour justifier des politiques budgétaires disciplinées, imposées par la crise et le sauvetage des banques et des finances publiques de certains Etats membres, mais leur incidence pro-cyclique est un problème à résoudre.

A. Sapir et G. Wolf proposent une nouvelle « Gouvernance commune » de la zone euro, couplée avec un budget propre de la zone. La gouvernance commune serait ainsi dotée de possibilités d'action anticyclique. Certains aspects de la taxation dans la zone devraient tomber sous la gouvernance commune. Les déficits ou les excédents excessifs, ainsi que la dette publique des Etats Membres, devraient aussi se trouver sous l'autorité de la gouvernance commune, qui serait symétrique, dotée des pouvoirs lui permettant donc de faire face aussi bien aux déficits, qu'aux excédents excessifs. Les excédents commerciaux très grands de certains Etats Membres seraient aussi sous le contrôle de la gouvernance commune, qui pourrait les obliger à plus d'investissements publics, voire même à des déficits à court terme. Mais de telles décisions devraient s'appuyer sur une légitimité et un contrôle démocratiques, par la mise en service d'un Parlement de la zone euro, ajoutent Sapir et Wolf.

---

<sup>22</sup> Loukas Tsoukalis, *Le triste état de l'Union : L'Europe a besoin d'un nouveau grand accord*, Paris, Notre Europe, avril 2014.

<sup>23</sup> A. Sapir et G. Wolf, *Euro area Governance: What to reform and how to do it*, Bruxelles, Bruegel Policy Brief 2015-01, février 2015.

Les deux économistes proposent aussi une politique commune de compétitivité de la zone euro. En effet, les divergences du coût du travail entre Etats Membres ne doivent pas pouvoir augmenter librement. Il en résulte le besoin d'établir un Conseil de Compétitivité de la zone euro chargé d'effectuer le suivi de la compétitivité et d'émettre des recommandations sur l'évolution des salaires dans chaque Etat Membre de la zone. La Belgique par exemple le fait depuis des années, en liant son coût salarial à l'évolution des salaires en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, qui sont à la fois ses voisins et ses principaux partenaires économiques.

A la fin mars 2016, Gregory Claeys, Zsolt Darvas et Alvaro Leandro, ont publié une nouvelle contribution du think tank Bruegel, sous le titre « A proposal to revive the European Fiscal Framework »<sup>24</sup>. L'essentiel de leur analyse consiste à démontrer que même si en théorie le système actuel pour le suivi des finances publiques en Europe (plafond de 3% du PIB pour le déficit budgétaire annuel, plafond de 60% pour la dette publique, balance structurelle budgétaire, etc.), devrait être en mesure d'assurer ses deux objectifs principaux, celui de la soutenabilité de la dette et celui de la stabilisation des finances, la pratique nous conduit loin de là. Or, ce système actuel peu efficace et dans la pratique souvent pro-cyclique, devrait être remplacé par un autre, en remplaçant les règles sur la balance structurelle budgétaire par des nouvelles règles pour les dépenses publiques dans un contexte multi annuel, règles qui devraient aussi supporter les objectifs de la Banque Centrale Européenne pour l'inflation. Un Conseil Européen des Finances devrait surveiller la mise en œuvre adéquate du système.

#### **G.4. Vers des politiques de l'UE plus dynamiques pour l'investissement et la croissance**

Il existe actuellement une unanimité au niveau du Parlement et de la Commission de l'UE, mais aussi parmi plusieurs économistes et think tanks, sur le besoin d'un nouveau départ pour la croissance. Ce départ devra comporter des mesures structurelles et de soutien à l'investissement, aussi bien en quantité qu'en qualité.

Les mesures structurelles comprennent entre autres l'intégration du marché des capitaux, de sorte qu'on puisse investir sans entraves dans toute la zone euro. Dans ce contexte, la promotion des instruments financiers européens comprenant des « fenêtres-compartiments » appropriées par domaine de pointe, la promotion des Fonds européens d'investissement au capital des entreprises dynamiques de l'UE (y compris les start ups et les Fonds d'innovation, les business angels, etc.), ont leur importance spécifique autant que symbolique. Parce que seule la promotion de l'innovation permanente dans tous les domaines peut assurer le progrès et le statut de l'UE et de ses pays membres à moyen et long terme. Nous avons aussi besoin d'une Europe unie et d'un marché unique de l'énergie, en passant le plus vite au maximum des énergies renouvelables.

Dans cet article nous n'avons pas du tout évoqué le volet social, l'éducation, la recherche, la formation continue, et bien sûr l'emploi et la gestion du chômage structurel et cyclique, mais qui

---

<sup>24</sup> <http://bruegel.org/2016/03/a-proposal-to-revive-the-european-fiscal-framework/>

doute qu'il s'agisse là de domaines cruciaux pour l'Union et de la zone euro, qui nécessitent des actions urgentes également au niveau de l'UE?

Mais comme nous l'avons vu ci-dessus, le rapport des cinq Présidents prévoit toute une série de réformes structurelles cruciales, qui feront bientôt l'objet d'un programme d'actions et de propositions de la part de la Commission de l'UE.

Nous l'avons dit, nous avons besoin de plus et de meilleurs investissements publics et privés dans l'UE et la zone euro. Ceux-ci ont chuté de 15% en moyenne dans l'UE en 2013 comparés au niveau de 2007, mais la chute a été de 64% en Grèce, de 38% en Espagne et de 25% en Italie.

Pour renverser cette situation qui n'est pas soutenable, un premier grand défi concerne la question du financement d'un nouveau programme ambitieux d'investissements publics sans augmenter les déficits budgétaires et la dette des Etats.

Un deuxième grand défi concerne la coordination et la coopération plus étroite entre la Commission, la BEI et les Etats Membres, y compris leurs banques nationales de promotion et d'investissements. Cette coopération est nécessaire également pour l'identification et la bonne préparation des projets, avec toutes les licences nationales régionales et locales à prévoir. Elle est aussi nécessaire pour la réalisation dans les délais et dans le budget prévu pour ces investissements publics, ce qui est à notre avis aussi important.

Nous souhaitons mettre l'accent sur ce deuxième défi, car le secteur bancaire et en général le secteur privé de la zone euro et de l'UE nous confirment ce que nous savons déjà en voyant les chiffres disponibles pour les volumes des capitaux à la recherche d'investissements plus sûrs et raisonnables, comparés aux bulles diverses vouées à exploser de toute façon dans un horizon de quelques années!: La disponibilité de la liquidité nécessaire n'est actuellement pas un vrai problème pour investir en zone euro. Les fonds de pension et les compagnies d'assurance de l'UE disposent d'actifs de l'ordre de 13,8 trillions €<sup>25</sup>. Si l'on ajoute à ce montant (à titre d'exemple), les liquidités des Fonds divers d'investissements, un pourcentage raisonnable des dépôts bancaires de l'UE, mais aussi un pourcentage de la liquidité créée par la BCE, nous arrivons à des chiffres et des montants énormes. Toutes ces liquidités cherchent à s'écarter des bulles potentielles de l'avenir, et sont dorénavant à la recherche d'investissements sûrs à moyen et long terme, porteurs de rendements raisonnables.

Par conséquent, ce que nous devons faire, et que la Commission de l'UE est en train d'entreprendre<sup>26</sup>, est d'identifier et de supprimer les entraves, et en parallèle, de trouver des

---

<sup>25</sup> European Commission, *Green Paper: Long-Term Financing of the European Economy*, Brussels, 25.3.2013, COM(2013) 150 final, p. 9.

<sup>26</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Long-Term Financing of the European Economy*, Brussels, 27.3.2014, COM(2014) 168 final.

solutions et des moyens pour orienter ces liquidités vers des projets d'investissements solides dans les secteurs stratégiques pour l'avenir.

Mais actuellement, et en dépit des incitations de tout type mises en place jusqu'ici par l'UE, nous n'avons pas pu préparer suffisamment de projets de qualité, qui auraient des dimensions ou une importance proportionnée aux défis du niveau de l'UE. Nous ne disposons pas assez de projets d'investissement bien préparés et munis de tous les permis et licences nécessaires, de projets dans des domaines stratégiques, créateurs d'emplois d'avenir et porteurs de progrès durable. Citons à titre d'exemple le domaine des énergies renouvelables et des réseaux intelligents de distribution d'énergie, les économies d'énergie, les réseaux modernes de transports multimodaux, les réseaux de fibres optiques ou les réseaux avec et sans câble pour l'internet de la 4<sup>e</sup> et même de la 5<sup>e</sup> génération, ou encore la recherche et l'innovation.

Que faut-il donc faire pour avoir à terme assez de projets de dimension ou d'importance européenne, bien préparés et bien structurés quant à leur financement (par exemple sous la forme de projets communs ou de partenariats divers entre public et privé), dans les secteurs d'avenir pour l'Europe? Est-ce que la coordination aujourd'hui engagée entre les Etats membres sur des projets de dimension européenne et divers réseaux trans-européens (TEN) est à la hauteur des défis à relever? Les pratiques et les acquis du passé sur ces points sont-ils suffisants pour augmenter sensiblement le volume des investissements publics et privés dans les années à venir? Nous sommes de l'avis que ce n'est pas le cas, et que des progrès substantiels sont possibles et souhaitables.

Le plan Juncker (« Fonds Européen d'Investissements Stratégiques ») est une première bonne réponse à la nécessité et au défi d'avoir plus d'investissements publics, plus d'investissements privés et plus de partenariats publics et privés de bonne qualité dans l'UE et en zone euro. Il va au-delà du simple financement de projets, pour contribuer aussi à apporter des réponses concernant : a) l'identification, la préparation et l'exécution des projets d'investissements, b) l'établissement d'un meilleur environnement pour les investissements.

En ce qui concerne cette amélioration de l'environnement pour entreprendre et investir dans l'UE, la Commission a identifié et préparé des plans d'action pour une série de secteurs-clés, comme le marché unique digital, l'union de l'énergie, l'union des marchés de capitaux, l'achèvement du marché unique des services et des biens. Au niveau de chaque Etat membre, un examen approfondi des conditions d'entreprendre et des plans d'action spécifiques en vue de leur amélioration est fait régulièrement dans le contexte du semestre européen.

S'agissant de l'identification des projets, le Plan Juncker est en train d'établir un « European Investment Project Portal » dont l'objectif sera de présenter des projets potentiels aux investisseurs intéressés, qui pourront par la suite entrer en contact direct avec leurs promoteurs.

Au niveau du défi de la bonne préparation et de l'exécution des projets, il est prévu d'établir et de mettre à la disposition des administrations nationales, régionales et locales, mais aussi du privé, une

assistance technique, via une structure spéciale de conseil et d'assistance technique, le « European Investment Advisory Hub ».

Il est encourageant que tous les grands Etats membres et plusieurs petits Etats membres de l'UE aient déjà pris des engagements à hauteur de la somme totale de 42,568 milliards €, surtout via leurs banques nationales de promotion et d'investissement. La Chine a par ailleurs fait savoir récemment qu'elle s'intéresse à participer en contribuant au Plan Juncker, et des discussions sont en cours à cet effet. Il est probable que d'autres pays en dehors de l'UE, par exemple la Suisse, manifestent aussi leur intérêt en vue de participer au Plan, dans la recherche des bénéfices mutuels avec l'UE.

Mais si le plan Juncker vise des investissements de l'ordre de 315 milliards € sur trois ans, les besoins de l'UE en investissements, rien que pour des réseaux d'infrastructures modernes dans l'énergie, le digital ou les transports, sont estimés à 1 trillion € jusqu'à 2020<sup>27</sup>.

D'où la nécessité de réussir le Plan Juncker le plus tôt possible et de continuer sur la même voie, elle d'un nouveau pacte pour la croissance et l'emploi, d'un « New Deal » pour le financement de tous les investissements nécessaires à l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle, sans vraiment aggraver les déficits publics et la dette publique!

Comment faire? Comme le Plan Juncker le propose: en utilisant l'argent public national et de l'UE disponible pour l'investissement, y compris la partie la plus grande possible des 450 milliards € des « Fonds Structurels et d'Investissement Européens » (FSIE)<sup>28</sup>, y compris aussi des prêts de la BEI et des banques publiques nationales de promotion. Il faut mobiliser tout cela comme instruments et leviers pour diriger vers les investissements stratégiques de l'UE les liquidités énormes existant auprès des investisseurs institutionnels, auprès du secteur privé au sein de l'UE et auprès des investisseurs internationaux.

Dans cette perspective, la Commission vient de faire le 1er juin 2016 le bilan clairement positif de la première année de mise en œuvre du Plan Juncker. Sur cette base, la Commission annonce aussi son intention de proposer la prolongation du Plan au-delà de 2018<sup>29</sup>, ainsi que des mesures visant le renforcement des plusieurs aspects du plan Juncker, y compris a) l'extension rapide de ses interventions en faveur des petites et moyennes entreprises, b) sa coopération et complémentarité avec les Fonds Structurels et d'Investissements Européens de la période 2014-2020, et c) sa coopération renforcée avec les banques et institutions financières nationales de développement.

---

<sup>27</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Long-Term Financing of the European Economy*, Brussels, 27.3.2014, COM(2014) 168 final, p.1

<sup>28</sup> Les Fonds Structurels et d'Investissements Européens de la période 2014-2020, doivent investir jusqu' à la fin 2023, 450 milliards € venant du budget de l'UE, à quoi il faut ajouter une contribution nationale publique ainsi qu'une contribution privée dont la Commission souhaite qu'elle soit maximisée.

<sup>29</sup> *COM(2016) 359 final, Europe investing again Taking stock of the Investment Plan for Europe and next steps*, Brussels, 1.6.2016

## **E. Et la Grèce comme membre de la zone euro ?**

### **E.1. Une stratégie de stabilisation et de croissance pour la Grèce**

On peut tabler sur le fait que la Grèce sera pour toujours membre de la zone euro. La majorité écrasante du peuple grec, voire 80 % de la population le souhaite ! Mais au-delà des souhaits du peuple, la zone euro ne peut pas se permettre de laisser surgir des difficultés et des problèmes ici ou là, comme en Grèce, de provoquer des crises graves, et de mettre même en perspective le scénario catastrophe de son propre démantèlement. La gestion des crises successives à l'intérieur de la Zone Euro durant la période 2010-2015 peut faire l'objet d'analyses ou de critiques sur tel ou tel aspect. On aurait pu gérer la crise grecque à moindre coût pour l'économie de la zone euro, pour le contribuable de l'UE, pour les contribuables et le peuple grec, si l'on avait agi plus tôt et d'une manière plus flexible. Mais nous l'avons déjà dit, la zone euro n'était pas équipée en 2010 des instruments d'action pour les cas de telles crises.

Mais après coup, il est possible de dire que la gestion de l'ensemble des problèmes de la zone dans la période 2010-2015 confirme pleinement la validité d'un principe de base, qui prévaut à la fin de toute négociation: la zone euro veut se défendre, elle progresse, s'améliore, même à petits pas. La zone euro ne pourra jamais être rétrécie, amputée d'un de ses membres. Dans ce contexte général, la Grèce devra dorénavant continuer à faire des efforts pour mieux aménager ses propres affaires, ses institutions et son économie. Le pays doit aussi participer pleinement au travail des années à venir en vue de faire de l'euro la monnaie d'une union économique et monétaire complète.

Des discussions intensives et détaillées sont en cours à tous les niveaux sur la viabilité de la dette publique grecque, et sur les solutions possibles et appropriées en vue de son allègement, par exemple via la prolongation et la liaison du remboursement au niveau effectif du PIB. Ceci tout en respectant les principes en vigueur de la zone euro, qui ne permettent pas l'effacement pur et simple d'une partie de cette dette.

Mais au-delà de la discussion sur la viabilité de la dette, certes très importante, il y a aussi deux questions fondamentales pour la Grèce:

- a. Comment assurer le bon fonctionnement de l'Etat et de toutes les institutions, qui s'est certes amélioré après les efforts des années 2010-2015, mais qui laisse toujours à désirer après le cumul de longues années de dysfonctionnements sur la période 1980-2010 ?
- b. Comment établir un consensus national sur une bonne stratégie globale et des plans d'action spécifiques par secteurs économiques prometteurs pour le pays, et par régions, pour le développement de l'économie et l'emploi ?

Il n'y a pas de mécanismes précis ni d'automatismes dans le fonctionnement des sociétés, des institutions ou de l'économie, pour arriver par l'application de réformes structurelles en économie, si indispensables puissent-elles être, à une société et des institutions en bon fonctionnement.

Il n'y a pas d'automatismes non plus pour parvenir à une croissance soutenable, ni à une réduction substantielle et durable du chômage explosif. Seul un travail continu et à long terme de toute la société grecque, répondant à une stratégie nationale et flexible pour le redressement de l'Etat, des institutions, de la société et pour le développement soutenable, pourrait mener à un tel résultat.

Bien sûr, des marchés grecs libérés des oligopoles et du corporatisme pourraient mieux fonctionner et mieux contribuer à une croissance durable. Mais les marchés ne peuvent pas à eux seuls redresser tout le pays, les institutions et la société.

Des institutions à la hauteur du défi sont donc indispensables! La Grèce a besoin d'une organisation des Ministères plus simple, plus logique et stable. Elle a besoin d'administrations publiques stables et plus efficaces à tous les niveaux, mieux informatisées, transparentes et efficaces. Ceci est nécessaire aussi bien pour l'administration nationale que pour les administrations régionales et municipales. Les régions n'ont pas encore de moyens suffisants et ne peuvent pas faire face actuellement aux compétences qui leur ont été accordés par les réformes récentes et nécessaires de décentralisation. L'organisation et le partage fonctionnel de la gestion du cadastre, des forêts, de l'eau, des déchets, de l'environnement, sont des pas nécessaires et urgents

La Grèce a aussi besoin d'une justice plus rapide et mieux organisée en informatique, et d'une législation simplifiée et codifiée, moins changeante, disponible en ICT, et respectée par tous. Il faut une taxation simple, juste et stable, et une administration fiscale organisée en ICT et transparente pour tous ! L'éducation, la santé, le système de soutien à la recherche et son financement, ont besoin d'améliorations substantielles. Enfin, il faut mieux organiser la solidarité sociale, et instaurer un système de revenu minimal accompagné nécessairement d'actions pour la réinsertion des chômeurs.

Les programmes successifs d'ajustement de l'UE et du FMI pour la Grèce, prévoient des plans d'actions en détail visant à apporter des améliorations substantielles dans tous ces domaines. Mais le manque d'enthousiasme et de sentiment de propriété pour tous ces programmes, tant de la part du peuple grec que de la part de presque toutes les forces politiques du pays, ne facilite pas les progrès rapides au niveau des faits. La récession profonde, le chômage explosif et la crise sociale et humaine ne sont pas non plus des facteurs qui facilitent les réformes.

D'où le besoin d'une vision et d'une stratégie, que pourrait réellement s'approprier la nation grecque, aussi bien pour valoriser ses institutions que pour redresser son économie et parvenir à un développement durable.



Une telle vision et stratégie nationale devrait être transformée en Plans d'action concrets. Un tel effort national devrait avoir comme leader et coordinateur le Premier Ministre du pays. Un Conseil National du Développement (avec la participation des partenaires sociaux, des entreprises, des banques, des techniciens, etc.) pourrait aider au dialogue et à l'adoption de tout ce processus par les partenaires sociaux. Des stratégies spécifiques par domaine important et où cela est souhaitable et possible, par secteur économique important, pourraient être examinées, bénéficier des contributions et des idées, et être *in fine* approuvées par les partenaires sociaux

Les régions du pays devraient avoir un rôle particulier, établir elles-mêmes leurs stratégies régionales pour les mettre en œuvre. Toutes ces stratégies devraient être traduites dans des Plans d'action avec des objectifs et des calendriers de réalisation précis pour chacun des acteurs principaux, c'est-à-dire:

- pour chaque Ministère et chacune des institutions et organismes sous sa tutelle ;
- Pour les régions et les grandes villes du pays.

## **E.2. Un plan ambitieux d'investissements publics et privés pour la Grèce**

Ce qui est nécessaire pour la zone euro et l'UE, est encore plus vital pour la Grèce: davantage et de meilleurs investissements publics et privés. Car en Grèce, les investissements se sont effondrés après la crise de 2009 : en 2014, ils ne représentaient plus que 36 % de leur niveau de 2007, ayant subi une diminution de 64 %!

Il faudrait donc au plus vite établir ou mettre à jour des stratégies pour les infrastructures modernes en énergie, ICT, transports intermodaux, environnement et usage efficace des ressources, etc. En même temps, il faudrait créer ou renforcer les organismes responsables de la préparation des études, l'obtention des permis et licences, la gestion des marchés publics, et la réalisation de projets et de réseaux TEN qui auront pu trouver un financement adéquat, surtout grâce aux fonds disponibles de l'UE<sup>30</sup>, de la BEI et d'autres investisseurs. L'assistance technique de la Commission et de la BEI, est une condition nécessaire pour remplir cet objectif.

Lorsque ces réformes et ces investissements publics seront sur les rails, le secteur privé sera sans doute au rendez-vous pour investir et contribuer à une croissance très substantielle et durable en Grèce! Nous sommes certain que ceci est tout à fait possible, et que ce sera la réalité dans quelques années, d'ici pas plus de trois ou quatre années!

---

<sup>30</sup> La Grèce a à sa disposition environs € 21,5 milliards à investir, venant de FSIE la période budgétaire 2014-2020 de l'UE. A cela on peut ajouter € 15 milliards du Fonds Agricole de garantie, pour arriver à environs € 36 milliards. Voir COM (2015)400 final, "Un nouveau départ pour l'emploi et la croissance en Grèce"

## Conclusion

Notre vieux continent se trouve aujourd'hui face à des défis sans précédent, qui sont à ajouter à tous les défis liés à l'euro-une monnaie sans Etat, à la dette publique, y compris de la Grèce, à la croissance anémique et le chômage, défis que nous venons d'examiner dans cet essai. Les grands défis à ajouter aux précédents sont notamment : la mise en doute même de notre vie et de notre sécurité par toute sorte des terrorismes, surtout par celui émanant de l' Islam radical, les flux migratoires sans précédent, le vieillissement démographique et les pressions grandissantes qu' il va provoquer sur tous les systèmes nationaux des pensions et des soins de santé, la montée des aspects obsolètes des nationalismes et la mise en doute ici ou là en UE des valeurs constitutives de notre modèle social et de nos sociétés démocratiques européennes, le changement climatique et la révolution-transition énergétique, le parcours indispensable vers une économie circulaire, la révolution digitale et les nouvelles révolutions qu' elle apporte, industrielle et plus généralement économique et sociale, la révolution des biotechnologies et de la bioéthique, ainsi de suite. Toutes ces révolutions doivent être gérées au mieux par notre vieux continent, en s'efforçant de préserver le modèle social européen tout en lui apportant les ajustements rendus nécessaires par toutes les révolutions susmentionnées, dans le contexte d'une économie, d'un système financier et d'une géopolitique, dorénavant fortement et irréversiblement mondialisées.

Des réponses adéquates à ces grands et nombreux défis ne peuvent être données qu'avec beaucoup plus d'Union en Europe, mais aussi avec une Union Européenne dotée des outils suffisants pour être efficace lors de son combat sur tous ces fronts. Mais de telles réponses adéquates et des outils adéquats d' action pourraient à notre avis devenir une réalité dans un avenir proche, uniquement au niveau d' une zone euro beaucoup plus intégrée aussi bien politiquement qu'économiquement, plus opérationnelle, beaucoup plus sociale et humaine, plus flexible, plus ouverte aux défis de l'avenir, plus rapide à ses réactions et plus efficace.

Le referendum prévu pour juin 2016 au Royaume Uni, devrait dans tous les cas amorcer plus tôt ou plus tard, une procédure de modification des Traités de l'Union Européenne. Le « Brexit » en tous cas est à éviter puisque il serait si peu utile et opportun aussi bien pour les britanniques que pour nous tous, citoyens de l'Europe. Néanmoins, vu que le Royaume Uni même sans « Brexit », ne fera plus partie par exemple des Etats qui cherchent une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, et vu que ce principe avait été introduit par le Traité de Maastricht en 1991, les Traités de l'Union Européenne devront être revus à un certain moment.

Ce lancement de la procédure législative concernant les Traités de l' UE, pourrait être aussi une très bonne occasion pour modifier les Traités de l' UE en ce qui concerne les modifications urgentes et nécessaires pour améliorer la structure et le fonctionnement de la zone euro, ainsi que pour intégrer la zone pleinement dans la méthode et l' acquis Communautaire de l' UE, comme nous l'avons déjà évoqué dans cet essai.

Mais bien au-delà des points précédents, comme nous l'explique aussi Jürgen Habermas dans son ouvrage « La constitution de l'Europe »<sup>31</sup>, l'Europe est aujourd'hui nécessairement et plus que jamais un projet constitutionnel. Le besoin de préparer le passage de la zone euro de la sphère du droit international à la sphère du droit constitutionnel, est à notre avis aujourd'hui plus évident que jamais.

L'œuvre et l'héritage d'un très grand Européen, Altiero Spinelli, la force de sa conviction et sa persévérance contre vents et marais durant toute une vie, sont toujours là pour nous inspirer. En commençant par le Manifeste de Ventotene en 1941, continuant par la fondation du Mouvement Fédéraliste Européen à Milan en 1943, par la suite par la fondation du Club du Crocodile au Parlement Européen de Strasbourg en 1979, il avait abouti à l'adoption par une majorité écrasante par celui-ci le 14 février 2004 du Projet de Traité Etablissant l'Union Européenne. Tout ce travail a contribué aux progrès du projet européen survenus après sa mort, le 23 mai 1986. Altiero Spinelli acclamait en juin 1983, lors de son discours à l'Institut Universitaire Européen de Florence, « le pouvoir exclusif constituant du Parlement Européen, pouvoir non écrit mais en vigueur par ce qu'il est fondé sur notre tradition démocratique solide »<sup>32</sup> !

Dans la voie tracée par des visionnaires comme Altiero Spinelli ou Jürgen Habermas, et par tant d'autres grands Européens, nous citoyens de la zone euro convaincus que le fédéralisme est la seule voie pour la survie de l'Europe et de sa civilisation, nous ne devrions pas rater l'occasion du Référendum de juin 2016 au Royaume Uni, pour demander le lancement d'une procédure constitutionnelle beaucoup plus ambitieuse, et visant exclusivement la zone euro. Cette procédure constitutionnelle pourrait conduire à moyen ou même à long terme à l'adoption d'une constitution de la zone euro, une constitution qui lui accorderait une légitimité démocratique organisée autour d'un modèle de type fédéral. Une telle légitimité serait digne des traditions constitutionnelles et démocratiques de tous les États membres de la zone euro.

Une constitution de la zone euro de type fédéral, lui accorderait aussi des institutions exécutives, législatives et judiciaires adéquates, flexibles et efficaces. Ces institutions fonctionneraient dans le respect non plus des règles du droit international qui régissent les Traités pour l'Union Européenne depuis sa création en 1957, mais des principes constitutionnels en vigueur depuis des siècles en Europe, régissant entre autres la séparation des pouvoirs, leur légitimité démocratique et le contrôle démocratique. Par exemple, le pouvoir exécutif de la zone euro devrait être un vrai "Gouvernement politique, économique et social" de la zone, et non pas un simple mécanisme pour assurer uniquement la « Gouvernance économique ». Bien sûr, nous ne proposons pas ici la création inutile des toutes neuves institutions pour la zone euro, mais plutôt nous entendons

---

<sup>31</sup> Jürgen Habermas, *ZUR VERFASSUNG EUROPAS, EIN ESSAY*, " La constitution de l'Europe", éditions Gallimard-nrf essais, pour l'édition française, Paris 2012

<sup>32</sup>[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22154/JMLecture06\\_Spinelli.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22154/JMLecture06_Spinelli.pdf)

l'ajustement opérationnel des institutions existantes de l'UE, aux principes de la future constitution de la zone euro.

Nous ne pouvons pas prévoir l'avenir de l'Europe, ni du monde entiers à long terme. Néanmoins, nous pouvons être sûrs qu'un avenir de l'Europe défini uniquement par le pragmatisme et par des calculs électoraux à court terme faits par plusieurs de nos élus, serait plutôt sombre. Nous, citoyens et surtout la jeunesse de la zone euro et de l'Europe, nous méritons un avenir plus prometteur, qui résulterait de la synthèse équilibrée entre une vision européenne fédérale et décentralisée à la fois, efficace et flexible mais aussi humaniste et sociale, avec l'inévitable pragmatisme et réalisme imposés à court terme par les faits. Un grand Européen, le Président Vaclav Havel, nous a bien averti pour toujours : « Sans rêver d'une Europe meilleure, nous ne construirons jamais une Europe meilleure ».