

# LA ZONE EURO EN MARCHÉ VERS L'APPROFONDISSEMENT ?

Sommes-nous au cœur d'un tournant historique pour l'Europe ? Peut-être. Au terme d'une campagne sous haute tension, l'élection d'un Président ouvertement pro-européen en France ouvre la possibilité de parachever la gouvernance de la zone euro, avec l'appui de l'Allemagne.

La France est de retour en Europe, et l'Europe est de retour dans les priorités françaises. Voilà qui est de bon augure pour de nombreux dossiers européens – et en particulier pour les réflexions sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM). La crise a mis au jour ses défaillances intrinsèques, et, depuis plusieurs années, les propositions pour intégrer la zone euro se multiplient. Certaines

étapes cruciales sont d'ores et déjà engagées, comme l'Union bancaire. Mais le débat entre États membres a souvent achoppé sur d'innombrables lignes rouges... Alors que traditionnellement, les Français pointaient du doigt les excédents budgétaires allemands comme un facteur de déséquilibre interne de la zone, les Allemands réclamaient un plus grand respect des règles et plus de réformes. Résultat : bien peu d'avancées ont pu être enregistrées.

L'élection d'Emmanuel Macron, son engagement ferme à mener des réformes en France (notamment sur le marché du travail) et ses propositions en faveur d'un Ministre de l'économie et des finances avec la responsabilité d'un budget pour la zone euro ayant trois fonctions (investissements, assistance financière d'urgence et réponses aux crises économiques) relance le débat. En endossant la responsabilité de mener des réformes dif-

## FEUILLE DE ROUTE POUR L'ACHÈVEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

### PÉRIODE 2017-2019

Union financière	Union économique et budgétaire	Responsabilité démocratique et gouvernance efficace
<p><b>Union bancaire et Union des marchés des capitaux (CMU) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouvelles mesures de réduction des risques pour le secteur financier.</li> <li>• Réduction du nombre de prêts improductifs.</li> <li>• Mise en place d'un dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique.</li> <li>• Accord sur un système européen d'assurance des dépôts.</li> <li>• Finalisation des initiatives CMU.</li> <li>• Remaniement des autorités européennes de surveillance.</li> <li>• Travaux visant à la création de titres adossés à des obligations souveraines pour la zone euro.</li> </ul>	<p><b>Convergence économique et sociale :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouveau renforcement du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques.</li> <li>• Assistance technique.</li> <li>• Travaux sur les normes de convergence.</li> </ul> <p><b>Préparation du nouveau cadre financier pluriannuel de l'UE :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Place accrue accordée au soutien des réformes et approfondissement des liens avec les priorités de la zone euro.</li> </ul> <p><b>Mécanisme de stabilisation budgétaire :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réflexion sur la création d'un mécanisme de stabilisation budgétaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialogue renforcé et davantage formalisé avec le Parlement européen.</li> <li>• Affermissement progressif de la représentation extérieure de la zone euro.</li> <li>• Proposition d'intégrer le pacte budgétaire dans le cadre juridique de l'UE.</li> </ul>

### PÉRIODE 2020-2025

Union financière	Union économique et budgétaire	Responsabilité démocratique et gouvernance efficace
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre continue des initiatives pour la CMU.</li> <li>• Déploiement du système européen d'assurance des dépôts.</li> <li>• Transition vers l'émission d'un actif européen sans risque.</li> <li>• Modifications du traitement réglementaire des expositions souveraines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nouvelles normes de convergence économique et sociale.</b></li> <li>• <b>Mécanisme de stabilisation central lancé.</b></li> <li>• <b>Mise en œuvre du nouveau cadre financier pluriannuel de l'UE.</b></li> <li>• <b>Simplification des règles du pacte de stabilité et de croissance.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présidence permanente à temps plein de l'Eurogroupe.</li> <li>• Eurogroupe comme formation officielle du Conseil.</li> <li>• Représentation extérieure de la zone euro.</li> <li>• Création d'un Trésor de la zone euro.</li> <li>• Création d'un Fonds monétaire européen.</li> </ul>

Source : Commission européenne

ficiles, Emmanuel Macron répond à l'inquiétude – légitime – de son voisin d'outre-Rhin. L'Allemagne répondra-t-elle présente ?

### Vers un *new deal* franco-allemand ?

Pour sa première visite à la chancellerie allemande, le nouveau président de la République ne rentre pas les mains vides : c'est la première fois depuis longtemps qu'Angela Merkel ne ferme pas la porte à un approfondissement de la zone euro. Signe des temps, le Parlement européen a adopté un rapport transpartisan porté par la socialiste française Pervenche Bérès et le démocrate-chrétien allemand Reimer Böge en faveur de l'approfondissement de la zone euro<sup>(1)</sup>.

L'Allemagne a eu l'image d'un *crisis-manager* très sévère – notamment durant la crise grecque ; elle peut vouloir chercher à porter une vision plus positive. N'oublions pas que l'Allemagne entre en campagne électorale, et qu'en bonne tacticienne, Angela Merkel sera attentive à ne pas laisser à Martin Schulz, son opposant socialiste, ancien président du Parlement européen, le « monopole du cœur européen ». Différentes lignes s'affrontent malgré tout au sein même du camp de l'ac-

tuelle chancellerie avec notamment Wolfgang Schäuble toujours perçu comme intransigeant sur les règles, qui propose un « Fonds monétaire européen ». De son côté, le patronat allemand soutient toutes les avancées sur l'intégration de la zone euro.

### Feuille de route

L'état d'esprit et la volonté politique semblent converger. Le contexte international de repli américain, de menaces russes et de turbulences liées au Brexit nécessitent une meilleure intégration de la zone euro. Mais la route reste semée d'embûches. Saisissant l'occasion de ce momentum européen, la Commission européenne a judicieusement sorti un nouveau document visant à encourager la discussion sur les étapes d'approfondissement de l'UEM<sup>(2)</sup>. Cette boîte à outils aborde tous les sujets d'union financière, économique, budgétaire et démocratique (cf. encadré). Au menu se trouveront les discussions autour de nouvelles normes de convergence, de l'idée d'un actif sans risque, ou encore la mise en commun d'une véritable politique économique commune. Le rôle et les fonctions attribuées à un budget pour la zone euro seront

débat : doit-il permettre la mutualisation d'une partie de l'assurance chômage des pays membres ou bien servir le soutien à l'investissement d'intérêt général européen ? Enfin, les questions démocratiques ne doivent pas sembler passer au second plan tant l'exigence de transparence est forte de la part de citoyens devenus plus exigeants.

La liste des sujets épineux est longue, les discussions ne font que s'engager, espérons qu'elles seront constructives, au risque de rendre l'Europe encore un peu plus vulnérable à une inexorable montée des mécontentements. 2018 sera une année charnière, les élections européennes ayant lieu dès 2019. L'essentiel de l'exercice consistera à tenir les deux bouts de la chaîne : responsabilité et solidarité, investissements et réformes, le tout en veillant à exposer un « narratif » commun sur la crise, l'euro et nos attentes vis-à-vis de l'Union économique et monétaire. 

Carole Ulmer, directrice des études  
de Confrontations Europe

1) Cf. p. 11, article de Reimer Böge.

2) [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_fr)

## RESTAURER LA CONFIANCE

Quelles sont les conditions à réunir afin de renforcer la gouvernance de la zone euro ? Quel rôle pour le tandem franco-allemand ? Analyse de **Stefan Seidendorf** de l'Institut Franco-Allemand de Ludwigsburg.

L'élection d'Emmanuel Macron a suscité une forme d'enthousiasme en Allemagne qui n'est pas sans rappeler les moments extraordinaires que furent les rencontres entre le général de Gaulle et le chancelier Adenauer dans les années 1960. Cependant, on peut se demander si au-delà de l'euphorie, les conditions sont à présent réunies pour permettre au couple franco-allemand de jouer un rôle constructif et d'avant-garde pour l'Union européenne, et d'abord pour la zone euro. Aujourd'hui, après l'élection présidentielle en France et avant les élections en Allemagne en septembre, beaucoup de chemin reste à parcourir, ne serait-ce que pour rattraper l'effet dévastateur qu'a eu la crise

financière et économique (et surtout sa gestion politique par les États membres de l'UE) sur la confiance autant entre acteurs politiques qu'entre citoyens en France et en Allemagne.

Pourtant, on peut affirmer que cette « construction inédite, jamais vue », pour reprendre les mots de François Mitterrand, a aujourd'hui une réelle chance de se transformer à nouveau et de répondre aux attentes des citoyens. De manière assez étonnante, on retrouve quatre éléments qui, dans le passé, ont pu expliquer les moments où l'importance prépondérante de la relation franco-allemande faisait avancer l'Europe. Et tout ne s'explique pas, ou seulement en deuxième lieu, par le poids économique

et politique des deux pays, ou l'« amitié franco-allemande ». Après tout, « il n'y a pas de grand pays en Europe », et les États continuent à avoir des intérêts, plutôt que des amis...

Le premier élément, au niveau géopolitique, concerne l'incertitude quant au rôle futur des États-Unis, incertitude qui a toujours joué en faveur d'un rapprochement entre Européens, et avant tout entre Français et Allemands. Un tel rapprochement, et c'est le deuxième élément, passerait par un grand compromis franco-allemand et européen : à l'intérieur de la zone euro, cependant, la France et l'Allemagne s'opposent sur un point fondamental qui peut se résumer en deux mots : « austérité » ou « relance ». La réalité derrière les paroles est bien plus com- 

» pliquée, et comme souvent, les deux positions peuvent se comprendre, à condition de bien vouloir se mettre à la place de l'autre. S'il semble aujourd'hui admis que la zone euro nécessite d'autres instruments d'amortissement de chocs externes, de (re-)distribution et de soutien financier que ceux qui existent actuellement, il est tout aussi évident que le problème de la zone euro n'est certainement pas un endettement insuffisant de ses pays membres, bien au contraire...

### Compromis acceptable pour tous

Comme souvent dans le passé, un compromis entre les deux positions serait d'abord un compromis franco-allemand. Il deviendrait ensuite acceptable pour les autres pays européens à condition que chacun s'y retrouve et que la solution européenne propose « un plus » bénéfique à tous – et qu'elle soit garantie par un acteur neutre, européen, plutôt que par les deux plus grands pays, qui peuvent rapidement changer d'avis. C'est seulement entre l'Allemagne et la France qu'existent les instruments institutionnels qui obligent les acteurs politiques en permanence à se rencontrer et à confronter leurs points de vue, précondition pour trouver un compromis.

Pour transformer la confrontation des préférences nationales en compromis franco-allemand, et c'est la troisième condition du succès du moteur franco-allemand, il faut ensuite une volonté politique. Au-delà de leur intérêt national, les acteurs-clés doivent prendre en compte l'intérêt commun européen. Pour la chancelière allemande ainsi que pour le président français, ceci comporte évidemment le risque de s'attirer les défaveurs de leurs opinions publiques. Lors des élections nationales, il n'est pas surprenant que le soi-disant intérêt national prime. Il est toujours difficile et coûteux de convaincre les électeurs de la responsabilité particulière qu'ont la France et l'Allemagne à consolider une Union qui les dépasse. Pourtant, les deux protagonistes affichent aujourd'hui des positions ouvertement pro-européennes. Ce qui, surtout pour la chancelière, est le reflet d'une évolution assez étonnante : lors de la première visite du nouveau président français, Angela Merkel allait même jusqu'à affirmer que désormais, l'Allemagne

On peut même gagner des élections en faisant une déclaration d'amour à l'Europe



serait prête à envisager un changement des traités si nécessaire, étape qu'elle avait jusqu'ici catégoriquement écartée.

Comment expliquer un tel revirement ? Sans doute est-il à chercher du côté de l'opinion publique des deux pays. C'est ici que nous pouvons observer un changement majeur, et c'est le quatrième élément qui peut expliquer le succès (ou l'échec) du « moteur franco-allemand ». Après des années où les populismes anti-européens et souvent réactionnaires avaient le champ libre, les tenants d'une société ouverte, libérale et pro-européenne assument enfin leur choix avec enthousiasme et émotion. Ils découvrent qu'on peut même gagner des élections en faisant une déclaration d'amour à l'Europe. Les réseaux sociaux révèlent la vigueur d'une société civile franco-allemande que beaucoup pensaient morte et qui, au contraire, continue à interpeller les acteurs politiques des deux pays sur leurs responsabilités (la « levée de boucliers » lors de la suppression des classes bilingues par le précédent gouvernement, promptement rétablies par le gouvernement Macron, est le dernier exemple en date).

Si Angela Merkel a suivi de très près l'aventure singulière du candidat Macron, elle scrute, en bonne tacticienne, d'aussi près l'épopée de son challenger Martin Schulz. En tant qu'ancien président du Parlement européen, ce dernier n'est nullement prédisposé à lâcher son sujet de prédilection. Fait assez rare, les deux candidats à la chancellerie se livrent donc à un concours pro-européen, qui passe pour les deux camps par la démonstration de leur relation privilégiée avec les acteurs français. On ne peut que s'étonner devant le ballet de ministres (et de leurs collaborateurs) qui font actuellement le déplacement (dans les deux sens), affirmant leur volonté de travailler ensemble.

Si tous ces éléments peuvent aider à reconstruire une confiance perdue entre Français et Allemands, il ne faut pas se tromper : le processus sera long, et le résultat incertain, du moins jusqu'à ce que les deux parties soient convaincues du sérieux de l'autre et de sa volonté de travailler ensemble, au prix de choix parfois douloureux. Les compromis laborieux suivront, mais avoir l'impression de pouvoir compter sur un partenaire sérieux, fiable et solide restera la précondition pour s'engager dans les grands chantiers communs. ☞

Stefan Seidendorf, directeur adjoint du Deutsch-Französisches Institut