

## Journée « 30 Ans des Aînés du cdH » à Bastogne le 10 octobre 2013

### Intervention de Philippe Maystadt

Notes prises par Daniel Verbist

### Zone Euro : Comment gouverner sans gouvernement ?

Philippe Maystadt salue l'Assemblée, félicite les Aînés pour leur trentième anniversaire et les remercie de l'avoir invité à cet événement et de lui avoir suggéré d'aborder un thème résolument d'avenir, à savoir la gouvernance de la zone Euro.

La question est évidemment rhétorique car on ne peut pas gouverner réellement la zone Euro sans véritable gouvernement. Toutefois, à l'heure actuelle, il n'y a toujours pas de véritable gouvernement, même si de louables tentatives d'établir la nécessaire convergence économique et monétaire doivent être soulignées.

Au moment de la signature du Traité de Maastricht, peu nombreux étaient ceux qui se sont aperçus de problème. Pourtant, comme le disait Jacques Delors, la zone euro était boîteuse parce qu'elle ne marchait que sur un seul pied, celui de la stabilité monétaire, sans coordination des politiques budgétaires et fiscales.

Philippe Maystadt se souvient du temps où lui-même et Jean-Claude Juncker, le Premier Ministre luxembourgeois, rêvaient tous deux, avec Pierre Bérégovoy et Jacques Delors, de faire de la coordination des politiques économiques un enjeu majeur de l'Union Economique et Monétaire (UEM) et d'introduire une gouvernance qui puisse se développer parallèlement à l'action de la Banque Centrale Européenne (BCE), dont la principale mission consiste à maintenir le pouvoir d'achat de l'euro, et donc la stabilité des prix, dans la zone euro.

Mais ce rêve n'a pas séduit les Pays-Bas, entre autres, et surtout pas l'Allemagne qui souhaitait maintenir à tout prix l'indépendance de la BCE et voyait d'un très mauvais œil toute initiative risquant de faire de l'ombre à celle-ci. Les craintes des Allemands ne sont pas fondées sur l'égoïsme mais sur la hantise de connaître à nouveau les affres d'une inflation galopante, comme au siècle dernier, dans l'entre-deux-guerres et après la deuxième guerre mondiale. A leurs yeux, seule la BCE pouvait être la garante d'une lutte sans merci contre l'inflation.

Les Allemands ont donc mal compris que les ministres précités partageaient leur souci de lutter contre l'inflation mais souhaitaient que la BCE soit confrontée à un interlocuteur politique apte à baliser le contexte économique, fiscal et politique dans lequel elle était amenée à agir.

Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), ajouté à la demande de Dominique Strauss-Kahn, quand il était Ministre des Finances, pacte qui a suivi le Traité de Maastricht, portait essentiellement sur les

aspects budgétaires, sans prendre en compte les aspects macro-économiques. Il se borne à définir un ensemble de critères que les États de la zone Euro se sont engagés à respecter vis-à-vis de leurs partenaires.

Ainsi, depuis 2005, il impose aux États de la zone Euro de coordonner leurs politiques budgétaires nationales en limitant les déficits publics à un maximum de 3% et de limiter leurs dettes publiques à 60% au maximum du PIB.

La majorité des États membres estimait à l'époque que, pour le reste, il fallait laisser jouer le marché. Celui-ci n'a pas joué le rôle attendu et les différences de taux d'intérêt (spreads) entre les différents pays ne correspondaient pas aux réalités économiques. Le balancier a donc fini par revenir à la faveur de la récente crise ...

Quelles étaient les faiblesses essentielles du PSC et comment a-t-on tenté d'y remédier ?

1. Il était basé exclusivement sur le déficit budgétaire et sur la dette publique. Philippe Maystadt cite pour exemple l'Espagne et l'Irlande qui, en 2006, étaient les meilleurs des pays de la zone Euro du point de vue de leur dette mais dont on a vu plus tard le triste sort, dû à des déséquilibres économiques majeurs comme la dette immobilière et la transformation subséquente des dettes privées en dette publique.  
Aussi, pour prévenir ce type de déséquilibre macroéconomique, un système d'alerte précoce a été mis en place. Si les pays présentent des déséquilibres importants, une procédure pour déséquilibre excessif peut être lancée et des sanctions pourront être prises à l'encontre des États. Il repose sur une dizaine d'indicateurs tels que la balance des transactions courantes par rapport au PIB, les exportations, le coût de la main d'œuvre, les taux de change réels effectifs, la dette du secteur privé, le prix de l'immobilier, le taux de chômage, etc.
2. L'absence de véritable gouvernance  
En cas de non-respect des critères de Maastricht, la Commission européenne proposait des sanctions mais le Conseil des Ministres pouvait les refuser. Ce fut le cas en 2005, sous la pression de l'Allemagne et de la France. C'est désormais corrigé avec un nouveau système de « majorité indexée ». D'une part, le système de sanction est plus progressif, d'autre part, les sanctions proposées par la Commission sont appliquées automatiquement, sauf si une majorité qualifiée désire les repousser.
3. Aucun mécanisme de résolution de crise n'était prévu  
Les Allemands refusaient que la BCE puisse jouer le rôle de prêteur en dernier ressort pour les États. Les États doivent emprunter à des acteurs privés du fait de l'article 104 du Traité de Maastricht, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, par exemple, où le rôle de la Federal Reserve est bien plus large et inclut la possibilité de faire fonctionner la planche à billets, ce qui entraîne évidemment une certaine inflation.  
Avec le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), doté d'une capacité d'intervention de 500 milliards d'Euros, des interventions directes de la BCE seront possibles dès 2014.
4. Absence de régulation bancaire au niveau européen  
L'Union Monétaire a largement contribué au développement international des banques européennes, ce qui constitue en soi une très bonne chose et favorise une allocation optimale des ressources.

Toutefois, les banques ont continué à rapporter uniquement à leur superviseur national. Rien n'a été prévu en matière de régulation bancaire au niveau européen, les Allemands n'en voulant pas

à cause du statut privilégié de leurs banques régionales. Les choses ont bougé : à partir de 2014, la Banque Centrale Européenne jouera le rôle de superviseur pour les 200 banques systémiques et les plus petites si nécessaire. Ainsi, par exemple, le problème de Dexia n'aurait pas pu se produire si la BCE avait pu exercer ce rôle à l'époque.

Ironie de l'histoire, c'est Angela Merkel qui a insisté pour confier ce nouveau rôle à la BCE, après avoir découvert l'étendue des problèmes bancaires de l'Espagne. Il fallait, de fait, trouver un mécanisme de surveillance unique (MSU) qui brise le cercle vicieux amenant les Etats à s'endetter pour sauver leurs banques, mettant ainsi à mal l'ensemble de l'économie de la zone Euro. Le MSU étant financé par les Etats membres, l'Allemagne, principal contributeur, acceptait de jouer le jeu de la solidarité mais à condition de confier la supervision des banques à une instance forte et sérieuse, en l'occurrence la BCE. Herman Van Rompuy a joué un rôle très actif dans la mise en œuvre de cette solution.

Malgré ces avancées, on est encore loin d'un véritable gouvernement économique de la zone Euro. La mise en place d'un tel gouvernement constituera à l'évidence un débat majeur dans les prochaines années et impliquera, à terme, certaines modifications des traités, en vue de permettre un meilleur contrôle.

Pour y arriver, il faudra travailler selon trois axes :

1. Elargir l'étendue des pouvoirs à conférer au niveau européen

Les pouvoirs de la Commission sortent renforcés de la crise, notamment grâce à la supervision des budgets nationaux des Etats membres. Certes, la Commission ne peut rien imposer mais il est évident que ses « fermes recommandations » seront suivies avec attention par les marchés et que les experts de la « troïka » (Commission, BCE et FMI) pourront donner des injonctions allant dans le sens attendu.

La question est « faut-il aller plus loin ? »

Deux types de réponses sont possibles : pour les minimalistes, comme aujourd'hui les Pays-Bas, il convient de limiter les pouvoirs d'un éventuel gouvernement économique à ce qui est strictement nécessaire à la stabilité de l'euro ; pour les maximalistes, il est temps de développer un projet ambitieux de fédéralisme européen, allant dans le sens d'une véritable gouvernance économique de la zone. Cette dernière vision des choses ne semble cependant pas vraiment réaliste.

2. Trouver un équilibre entre application automatique des règles et pouvoir discrétionnaire des Etats membres

L'Allemagne souhaite voir adoptées des règles très précises que tous les Etats membres s'engageraient à respecter, ainsi qu'un mécanisme de sanctions automatiques.

A l'inverse, la France souhaite laisser aux Etats membres un grand pouvoir discrétionnaire, de manière à pouvoir apprécier la situation en fonction des circonstances.

Les deux positions sont inapplicables comme telles. Il est indispensable de situer le curseur entre ces deux extrêmes.

3. Résoudre le problème de la légitimité démocratique

Il est indispensable de réfléchir au contrôle démocratique de ceux qui prennent des décisions parfois considérées comme technocratiques voire autocratiques.

Il faut trouver un juste milieu entre, d'une part, l'approche intergouvernementale qui considère que seuls les Etats membres possèdent la légitimité démocratique qui leur permet de prendre des décisions - à l'image du Mécanisme Européen de Stabilité - et, d'autre part, l'approche fédéraliste qui souhaite renforcer le pouvoir de la Commission et celui du Parlement européen et

organiser l'élection du Président du Conseil européen au suffrage universel.

Philippe Maystadt souhaite, en tout cas, un président à temps plein de l'Eurogroupe, une décision qui se situe déjà entre les deux extrêmes présentés ci-avant. Ce président aurait des moyens renforcés. Et cette idée est déjà défendue par le président français et la chancelière allemande.

Le projet chypriote pour sortir de la récente crise financière et qui consistait en une taxation de 9,9% sur les dépôts bancaires supérieurs à 100.000 euros et de 6,7% en deçà n'aurait sans doute jamais vu le jour si l'Eurogroupe avait eu un président à temps plein. Fort heureusement, le texte a finalement été réajusté.

Quoi qu'il en soit, il est indispensable de renforcer le contrôle démocratique sur les institutions européennes et de contraindre les décideurs à rendre des comptes, non seulement au Parlement européen mais aussi aux Parlements nationaux. Chaque gouvernement qui participe aux délibérations du Conseil européen est démocratiquement désigné et responsable devant son Parlement national. Il n'a toutefois aucun mandat explicite pour porter l'intérêt général européen. Il semble quand même normal que les Parlements nationaux puissent contrôler les positions prises par leurs gouvernements dans les matières relevant de la politique européenne. C'est d'ailleurs déjà le cas en Allemagne. Au vu de cet exemple, le risque de blocage des politiques européennes, dans une telle configuration, semble assez faible.

Et Philippe Maystadt d'avancer des propositions réalistes pour faire avancer les choses, sans modifier les traités européens existants :

1. Créer, au sein du Parlement européen, une Commission de la zone Euro composée exclusivement de parlementaires issus des pays de la zone Euro.
2. Renforcer le traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, et notamment son article 13 qui prévoit l'organisation d'une conférence réunissant les représentants des commissions compétentes du Parlement européen et des Parlements nationaux, afin de discuter des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le traité. « Bruxelles » devrait ainsi s'expliquer plus souvent devant les Parlements des Etats membres, ce qui serait positif pour tous car cela améliorerait une véritable communication à double sens. Prenons l'exemple de l'indexation automatique des salaires en Belgique. Ce mécanisme a été critiqué par le Commissaire Olli Rehn. Ce dernier considère les mécanismes d'indexation non-flexibles comme un danger pour la compétitivité et néfastes pour l'emploi. Toutefois, la Commission n'a jamais été opposée aux indexations de salaires en soi. Un dialogue serait bienvenu pour, d'une part, entendre les arguments de la Commission et, d'autre part, faire valoir, s'il échet, que le système belge est intelligemment conçu et n'est pas nuisible à la compétitivité de notre pays.

En conclusion, la question centrale qui se pose à nous est « comment être plus efficace au 21<sup>me</sup> siècle ? »

Nous le ferons certes en renforçant le caractère fédéral de l'Europe et sa légitimité démocratique mais il nous faudra surtout réenchanter le projet européen et reconquérir le cœur des citoyens européens.

\* \* \* \* \*