

Perspectives

Apériodique – n°20/080 – 22 avril 2020

Le point de vue

La solidarité européenne est-elle impossible, conditionnée ou inconditionnelle ?

Les actions de l'Union européenne (UE) seront-elles suffisantes pour démontrer une solidarité européenne efficace ? L'histoire passée a-t-elle une chance de se répéter et de voir l'UE faire encore trop peu et trop tard ? Il y a des questions certes politiques, mais aussi des questions juridiques que l'on ne peut ignorer. L'observation de la jurisprudence dans la zone euro peut aider à mieux les comprendre. L'analyse de la vraie nature de cette crise et des différences par rapport à la dernière est néanmoins fondamentale pour emprunter le chemin juridique pertinent.

La crise par la faute : solidarité très conditionnée

Les institutions et les instruments de prévention et de résolution de crise dans la zone euro, construits après la grande crise économique et financière de 2008, se sont fondés sur une narration particulière concernant les origines de la crise. La « faute » de certains pays liée à de la dette accumulée par les secteurs privé et public nécessitait une mise sous tutelle par les créanciers afin d'assurer la mise en place des bons comportements pouvant garantir le paiement des fonds prêtés et éviter la reproduction des erreurs passées.

Depuis une décennie, cette narration s'est donc articulée autour des articles 123¹ et 125² du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), introduits lors du Traité de Maastricht. Ces deux articles nous rappellent que ni la Banque centrale européenne (BCE) ni un État membre ne peuvent assumer la dette d'un autre État membre (clauses dites de non-renflouement). Les pères fondateurs avaient-ils donc voulu dessiner une Europe sans aucune autre forme de solidarité possible que celle dérivant de la redistribution opérée par le budget de l'UE ?

La réponse est clairement non ! Cela ne signifie pas qu'il y a interdiction pour l'Union et les États membres d'octroyer toute forme d'assistance financière à un autre État membre. Mais seulement qu'il est nécessaire de souligner le caractère exceptionnel de l'aide financière aux pays en crise et sa nature contrainte qui garantissent que les États restent soumis à la logique du marché lorsqu'ils contractent des dettes, logique de marché qui doit les inciter à maintenir une discipline budgétaire. C'est ainsi que les États membres étaient libres d'instituer un mécanisme de stabilité tel que le Mécanisme européen de stabilité³ (MES en 2012) pour répondre aux besoins de financement des États dans un contexte d'instabilité financière. Sa création était possible, pour autant que, dans son fonctionnement, ce mécanisme respecte le droit de l'Union, notamment dans le domaine de la coordination des politiques économiques des États membres. La logique du MES est donc bien que cette solidarité doit s'assortir de conditions strictes sur les politiques économiques à mener par le pays. C'est donc une part d'une souveraineté précédemment mal exercée qui doit être cédée aux créanciers vertueux.

¹ Il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux autres États membres ; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite.

² L'Union ne répond pas des engagements d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge.

³ Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité.

Le débat démocratique qui a fait défaut et creuse les fossés

Cette conditionnalité, certes liée à un objectif de bon fonctionnement de la coordination des politiques économiques, n'a pas fait l'objet d'un débat suffisamment approfondi et contradictoire. La pertinence et l'efficacité des politiques économiques qui l'inspiraient n'ont pas été suffisamment examinées et évaluées. Un tel débat aurait été nécessaire au préalable, et le caractère d'urgence de l'assistance et de sa conditionnalité n'ont pas été vécus comme totalement légitimes par tous les citoyens européens. La décennie qui s'est écoulée depuis la crise a certes mis en doute leur pertinence, mais n'a pas été suffisamment mise à profit pour engager un débat approfondi pouvant mener à un nouveau cadre de politique économique à mobiliser pour la crise suivante.

C'est, aujourd'hui, dans une Europe frappée par cette nouvelle crise et sur ce point particulier de la pertinence de cette forme de conditionnalité utilisée par le passé, que la ligne de faille entre pays surgit. Le temps gâché pour s'accorder sur un nouveau cadrage de politique économique et pour en garantir la nécessaire légitimation démocratique manque cruellement au moment des décisions les plus difficiles. C'est ainsi que certains pays refusent l'utilisation du MES comme instrument de résolution de cette crise.

La crise sans la faute : la solidarité sans conditions

Avant les articles 123 et 125, les pères fondateurs ont inscrit dans le TFUE l'article 122. Cet article prévoit que « lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise ». Tout est présent dans ces quelques lignes : du facteur déclencheur au processus de légitimation démocratique par le triangle institutionnel européen (Commission, Conseil, Parlement européen). Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE)⁴ reconnaît que l'existence du MES n'affecte pas l'exercice par l'Union de la compétence qui lui est attribuée par l'article 122 et que les deux dispositifs peuvent donc coexister, répondant à deux logiques différentes.

C'est sur cette base que la Commission a proposé le fonds SURE de réassurance contre le chômage. C'est aussi sur cette base que s'appuie la proposition française d'un plan de reprise « Recovery Fund » pour préparer et soutenir la phase de sortie de crise. Il s'agirait d'un fonds temporaire, ciblé et proportionné aux coûts extraordinaires de la crise actuelle. Dans ce contexte, qui impose de répartir dans le temps les coûts importants d'une crise dont aucun pays ne porte la faute, la conditionnalité stricte n'a pas lieu d'être. L'avantage du dispositif SURE est précisément qu'il ne se réfère pas à l'ensemble de la politique budgétaire des pays touchés par la pandémie, mais plutôt aux besoins financiers spécifiques déclenchés par la pandémie. Il peut donc échapper à la notion d'aléa moral et de risque d'incitation à de mauvaises politiques.

Dans le cadre de l'article 122, l'assistance financière de l'Union est octroyée sous la forme d'un prêt ou d'une ligne de crédit accordé à l'État membre concerné. C'est la Commission européenne qui emprunte cette somme après une décision du Conseil à la majorité qualifiée.

Mais, la capacité de l'UE à émettre des obligations est très controversée. En effet, le budget de l'UE ne doit pas être financé par des emprunts, seules des ressources propres de l'UE peuvent le financer. Donc, pour le programme SURE, la Commission a décidé de traiter les garanties des États sous-jacentes à sa capacité d'emprunt comme des revenus externes affectés, avec un statut budgétaire incertain ou à côté du budget de l'UE, ce qui pourrait ne pas plaire à tous les pays. En ce qui concerne le plan de relance « Recovery Plan », on évoque un nouvel accord intergouvernemental pour créer un nouveau fonds extérieur au budget de la Commission, doté d'une capacité d'emprunt avec le budget de l'UE en garantie.

Dans tous les cas, la majorité qualifiée au Conseil prévue par cet article 122 ne suffira pas à son approbation. Les lois constitutionnelles de plusieurs pays requièrent une validation des parlements nationaux pour toute dépense ou garantie budgétaire. L'unanimité va donc s'imposer. Le financement d'un programme si vital doit respecter ces exigences juridiques et ne pas être inutilement ouvert aux attaques et soumis à l'incertitude de recours aux différentes juridictions constitutionnelles, qu'elles soient nationales ou communautaires.

Dépasser la logique des accords intergouvernementaux qui s'était imposée dès 2011 et revenir dans un cadre purement communautaire ne sera pas si facile.

Le débat acéré qui a caractérisé ces propositions n'est donc ni plus ni moins qu'un avant-goût du conflit sur la distribution des ressources qui attend l'Union européenne, mais pas seulement celle-ci, au lendemain de la pandémie. ■

Paola MONPERRUS-VERONI

paola.monperrus-veroni@credit-agricole-sa.fr

⁴ Arrêt de la Cour (assemblée plénière) du 27 novembre 2012 « Thomas Pringle contre Gouvernement of Ireland ».

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet

Date	Titre	Thème
17/04/2020	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
17/04/2020	<u>Allemagne – Impact Covid-19 : de la crise sanitaire à la gestion de crise économique</u>	Allemagne
16/04/2020	<u>PRISME – L'analyse de la conjoncture et de l'actualité agricole et agroalimentaire du Crédit Agricole - spécial Covid-19, n°3</u>	Agri-agro
15/04/2020	<u>L'Usine du Futur en rempart à la paralysie de l'économie ?</u>	Sectoriel
14/04/2020	<u>Le Royaume-Uni et la crise du Covid-19</u>	Royaume-Uni
10/04/2020	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
10/04/2020	<u>France – Impact Covid-19 : une récession en 2020 mais de quelle ampleur ?</u>	France
10/04/2020	<u>Italie – Premiers pas dans la crise et premiers impacts sur l'économie</u>	Italie
09/04/2020	<u>PRISME – L'analyse de la conjoncture et de l'actualité agricole et agroalimentaire du Crédit Agricole - spécial Covid-19, n°2</u>	Agri-agro
03/04/2020	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde

Crédit Agricole S.A. — Études Économiques Groupe

12 place des Etats-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication et rédacteur en chef : Isabelle Job-Bazille

Documentation : Dominique Petit - **Statistiques** : Robin Mourier

Contact: publication.eco@credit-agricole-sa.fr

Consultez et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

Internet : <https://etudes-economiques.credit-agricole.com>

iPad : application **Etudes ECO** disponible sur l'App store

Android : application **Etudes ECO** disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.