

« Pas à pas » : à la recherche d'une meilleure gouvernance économique pour l'Union européenne et la zone euro dans la traversée des répliques de la crise financière

Patrick Diamond et Roger Liddle

Résumé

Cet article analyse l'UE et la quête agitée et incertaine d'une meilleure gouvernance de la zone euro, à travers les répliques de la plus grande crise financière qui ait frappé le monde développé depuis 1929. Il suit Wolfgang Streeck (Streeck, 2011 : 1) dans son interprétation de la crise comme tentative de résolution d'une tension inhérente à la coexistence des marchés capitalistes et de la démocratie politique – l'entité politique déficiente qu'est la zone euro luttant pour faire face à un ordre néolibéral en grande partie non réformé en dépit des faiblesses criantes de la théorie des marchés parfaits révélées par la crise bancaire de 2008. L'article décrit les importants changements de conception auxquels les dirigeants de la zone ont eu à procéder au cours des trois années ardentes qui ont suivi le déclenchement de la crise, depuis « la lassitude à l'égard de l'intégration » et l'insistance sur la primauté de l'action nationale dans les derniers mois de 2008, en passant par les conclusions de la *task force* d'Herman Van Rompuy sur les réformes en matière de gouvernance économique en 2010, jusqu'à la décision de la zone euro de négocier un nouveau traité établissant une Union de stabilité budgétaire en décembre 2011.

L'article défend toutefois l'idée que la solution proposée ne saurait guère être considérée comme définitive. Tout d'abord, elle contient ses propres failles économiques puisqu'elle semble engager l'Europe dans une voie d'austérité collective sans relâche et ne prévoit aucun plan en faveur de la croissance à l'intérieur du cadre – nécessaire et robuste – de discipline budgétaire. Deuxièmement, il reste difficile de savoir

comment la coordination plus étroite des politiques économiques qui est prévue pourra traiter directement les problèmes de compétitivité différentielle au cœur des difficultés budgétaires et bancaires de la zone euro. Troisièmement, elle soulève d'importantes questions politiques non résolues à propos des relations entre la gouvernance renforcée de la zone euro, qui empiète plus qu'avant et dans des domaines plus nombreux sur la souveraineté nationale, et a été pour partie adoptée via un traité international formellement situé en dehors de la structure de l'UE, d'une part, et l'ordre juridique de l'UE, d'autre part, au sein duquel des États non membres de la zone euro peuvent ou non être parties à ce nouveau traité. La chancelière allemande a décrit les mesures prises pour résoudre la crise la zone euro comme un processus graduel qui prendra des années avant que les problèmes ne soient finalement résolus. Ce verdict apparaît correct.

L'article se clôt sur une évaluation des perspectives du nouveau modèle de gouvernance économique européenne. Il soutient que le cadre est limité : si la structure proposée vise véritablement à relever le défi de la coordination d'économies nationales très différentes, trop peu d'attention a été accordée tant à la régulation financière qu'à la nécessité d'un nouveau plan de croissance comme alternative aux politique d'austérité. Cet article complète les autres contributions au volume, y compris l'analyse d'Amato et Mény des dynamiques institutionnelles de l'UE à l'œuvre dans la réforme de la gouvernance économique, et l'accent mis par Degryse et Pochet sur les limites du paradigme de l'austérité.

1. Un cadre pour comprendre la crise

La crise économique qui a déferlé sur l'économie mondiale en 2008 a eu un impact majeur sur le monde développé – une profonde récession et une explosion de la dette publique dans les pays capitalistes avancés, auxquelles se sont rajoutées, dans la zone euro, une crise de la dette souveraine et une gouvernance économique inadaptée. Alors même que bon nombre des politiciens de la zone euro pointent du doigt les limites du capitalisme financier anglo-saxon, la crise a fait des ravages sur un grand nombre de banques européennes et a plongé de nombreux États membres de l'UE dans une profonde crise des finances publiques, mettant sous pression la zone elle-même, et la menant au point de rupture. À plusieurs reprises au cours des trois dernières années, les

décideurs ont exprimé l'espoir que le pire de la crise était passé, mais au moment de rédiger ce chapitre, cet optimisme paraît fragile. Les économies européenne et mondiale ont été frappées par une série de « répliques » désastreuses. L'impact global de la crise mondiale, et la crise de gouvernance très spécifique de la zone euro qu'elle a entraînée dans son sillage, sont loin d'être terminés.

Le politologue allemand Wolfgang Streeck a fait valoir que la « grande dépression » et l'effondrement consécutif des finances publiques doivent être considérés comme la manifestation d'une tension fondamentale sous-jacente aux sociétés capitalistes occidentales. Celle-ci fait de l'instabilité et du désordre – plutôt que de l'équilibre et du consensus – « l'ordre naturel des choses ». C'est le « conflit endémique entre les marchés capitalistes et la démocratie politique », qui a contribué à façonner la crise mondiale actuelle. Au cours de l'après-guerre, prévalait un accord généralisé quant à la nécessité de soumettre les marchés à diverses formes de contrôle politique par le biais d'une gestion macro-économique keynésienne, des nationalisations, de l'État-providence et de la concertation sociale sur le marché du travail. Cet accord fondamental s'est cependant désagrégé lors de la crise capitaliste des années 1970, qui a vu les notions de « forces du marché » et de « besoins de protection sociale » être considérées comme de plus en plus incompatibles. S'en est suivie une vague de dérégulation, marchandisation, privatisation et d'hégémonie néolibérale dans les agendas politiques de nombreux pays industriels avancés. Streeck soutient de manière convaincante que la crise de 2007-2008 ne constitue qu'une étape supplémentaire dans la crise du capitalisme de l'après-guerre, qui se caractérise par l'incapacité à concilier démocratie politique et marchés. Cela se voit dans l'effondrement du « keynésianisme privatisé » qui, via la dérégulation financière, a permis à des familles de travailleurs d'obtenir un accès plus aisé aux crédits hypothécaires et à la consommation (dans le monde anglo-saxon en particulier, mais également en Espagne) et les a amenés à un niveau d'endettement désormais insoutenable. « Au cours des trois années qui ont suivi 2008, le conflit de répartition propre au capitalisme démocratique s'est transformé en une lutte acharnée entre les grands investisseurs financiers mondiaux et des États-nations souverains... Les institutions financières sont désormais aux prises avec les États mêmes qu'elles avaient récemment soumis à un chantage au sauvetage » (Streeck, 2011 :1).

Dans le cas européen, les projets parallèles de marché unique et de monnaie unique, nés dans les années 1980, peuvent être interprétés comme une tentative de contenir dans un contexte européen d'intégration économique plus poussée, la déferlante néolibérale dans le domaine de la pensée économique et la montée en puissance des marchés financiers. Ces projets ont été motivés par des ambitions politiques d'une plus grande unité qui se sont cependant avérées à la fois erronées et incomplètes. L'Union européenne a été aux prises avec ce défi depuis l'effondrement de Bretton Woods, avec l'expérience SME/MCE (Système monétaire européen puis Mécanisme de taux de change européen) d'abord, avec la monnaie unique ensuite. La crise financière et la crise plus récente sur les marchés de la dette souveraine ont toutefois mis en évidence les faiblesses structurelles sous-jacentes des dispositifs de l'Union européenne en matière de gouvernance économique. Comme la chancelière Merkel et le président Sarkozy l'ont déclaré, « la crise actuelle a impitoyablement révélé les lacunes dans la construction de l'Union économique et monétaire » (Ambassade de la République fédérale d'Allemagne à Londres, 2011). Pour relever ces défis, un changement fondamental est nécessaire, à la mesure du degré d'intégration économique et financière déjà acquis grâce à l'union monétaire et au marché intérieur. C'est d'ailleurs de la sorte que l'ancien président de la Réserve fédérale américaine, Paul Volcker, a analysé la nature de la crise européenne :

« À sa racine, se trouvent des années de déséquilibres croissants au sein de la zone euro [...]. La capacité à emprunter à des taux faibles a pallié pour un temps les penchants de certains pays à dépenser et importer au-delà de leurs moyens, alors même que d'autres pays épargnaient et investissaient, renforçant tendanciellement l'écart sous-jacent de productivité entre les économies nationales. [...] Les pratiques financières ont contribué à entretenir ces déséquilibres. [...] Parmi les nations vouées à un marché et une monnaie communs, les tensions sont grandes. Ce constat n'implique pas [...] de mettre fin à une zone euro intégrée. À l'heure actuelle, il s'agit plutôt de construire des protections pour les banques et les pays européens qui font face à un risque d'effondrement financier. En fin de compte, est nécessaire une nouvelle structure institutionnelle qui exigera une plus grande cohérence dans les normes bancaires et financières et, plus largement, une discipline accrue dans les politiques fiscales et économiques » (Volcker, 2011 : 3).

L'approfondissement de l'intégration peut être considéré comme inévitable, vu l'étendue de l'interdépendance économique européenne, même si la possibilité d'un éclatement de la zone euro ne peut être totalement exclue. Définir la nature et la portée de cette nécessaire intégration politique, tout en préservant la légitimité démocratique de l'État-nation sur ses responsabilités clés de politique budgétaire et économique : tel est le problème complexe et ardu que l'UE et la zone euro tentent de résoudre. Selon l'interprétation de Streeck (Streeck, 2011), il pourrait être envisagé comme une tentative de réintégrer les marchés capitalistes et la démocratie politique en reconnaissant explicitement que les États-nations ne sont plus les acteurs souverains et ne peuvent mener des politiques de manière unilatérale.

Bien que les obstacles politiques soient énormes, l'intégration apparaît souhaitable tant pour les États membres de la zone euros que pour les autres. Les exportations britanniques, et donc la santé économique du pays, sont par exemple désormais plus dépendantes de l'UE que celles de l'Allemagne. Cette réalité reflète à la fois l'ampleur des investissements étrangers au Royaume-Uni, réalisés précisément dans le but de tirer parti du marché unique, ainsi que le plus grand succès de l'Allemagne dans les marchés émergents.

2. Le point d'intégration atteint aujourd'hui

L'appréhension de ce que l'UE et la zone euro ont à effectuer en vue de réformer la gouvernance économique a connu une véritable révolution au cours de trois années brûlantes. En 2008, les premières réactions de l'Europe à la crise bancaire étaient intergouvernementales sur le plan de la méthode et accordaient la priorité à l'action des États-nation. À la fin de l'année 2011, la zone euro avait marqué son intention de créer dans un nouveau traité une Union pour la stabilité budgétaire.

Les recommandations de la *task force* sur la gouvernance économique ont constitué une étape clé de ce processus (Conseil européen, 2010a : 1). Cette *task force* avait été mise en place par le Conseil européen de mars 2010 dans le but d'avancer « les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif d'un cadre amélioré de résolution de crise et d'une meilleure discipline budgétaire, en explorant toutes les options permettant de renforcer le cadre juridique ».

Le nouvel agenda pour la gouvernance adopté par la *task force* reprend cinq grandes rubriques, qui figurent dans les recommandations du rapport, résumées ci-dessous (Conseil européen, 2010b) :

Vers davantage de discipline budgétaire

- Le Pacte de stabilité et de croissance... doit être appliqué mieux et avec plus de cohérence [et] il faut donner davantage de poids à la dette et à la viabilité des finances publiques.
- Rendre opérationnel le critère relatif à la dette figurant dans le traité, en définissant une valeur de référence chiffrée appropriée.
- Il faut progressivement appliquer un large ensemble de sanctions et de mesures, qui seraient d'ordre financier et réputationnel/politique, [et] s'inscriraient tant dans le volet préventif que dans le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance.
- Améliorer l'efficacité du mécanisme d'exécution en faisant en sorte que le processus décisionnel repose davantage sur des règles. C'est pourquoi il est proposé d'adopter les mesures d'exécution selon la règle de majorité inversée. Concrètement, cela signifierait que les recommandations de la Commission seraient adoptées sauf vote contraire du Conseil, dans un délai donné, à la majorité qualifiée des États membres.
- Les cadres budgétaires nationaux devront être conformes à un ensemble d'exigences minimales arrêtées d'un commun accord et couvrant les domaines essentiels.

Élargir la surveillance économique : un nouveau mécanisme de surveillance

- La crise mondiale a montré qu'il ne suffisait pas de respecter le Pacte de stabilité et de croissance pour assurer une croissance équilibrée dans l'UE.
- [Recommandation] d'instaurer un nouveau mécanisme de surveillance macro-économique étayé par un nouveau cadre juridique, qui s'ajouterait au PSC centré sur les impératifs budgétaires.
- Évaluation annuelle du risque de déséquilibre et de vulnérabilité dans le domaine macroéconomique [par la Commission].
- Dans les cas particulièrement graves, le Conseil déclarerait l'État membre concerné en "situation de déséquilibre excessif" et fixerait un délai dans lequel ce dernier devrait prendre des mesures pour remédier au problème. Les États membres de la zone euro se verraient en dernier ressort infliger des sanctions en cas de non-respect répété.

Une coordination plus profonde et plus étendue

- Le « semestre européen » ... sera mis en œuvre au 1^{er} janvier 2011. [II] permettra d'évaluer simultanément aussi bien les mesures budgétaires que les réformes structurelles.

Un cadre solide pour gérer les crises.

- Le Fonds européen de stabilité financière (FESF), pour la zone euro, et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) ont été institués et sont à présent pleinement opérationnels ... pour les trois prochaines années.
- Établir ... un cadre crédible de résolution de crise pour la zone euro capable de faire face aux difficultés sur les marchés financiers et d'éviter la contagion [et] examiner soigneusement sur les marchés l'aléa moral inhérent à tout cadre de résolution de crise.

Des institutions plus fortes pour une gouvernance économique plus efficace

- Renforcement des institutions tant au niveau national qu'à l'échelon de l'UE contribuera à améliorer la gouvernance économique.
[Au] niveau national, le groupe de travail recommande de recourir à des institutions ou des organismes publics ... et de les charger de fournir ... des analyses, des évaluations et des prévisions en matière de politique budgétaire nationale.
- La mise en œuvre des recommandations du groupe de travail aura pour effet de consolider substantiellement le pilier économique de l'union économique et monétaire.
- Appelle toutes les parties à opter pour une approche rapide [dans] l'adoption de dispositions de droit dérivé sur la base de propositions de la Commission.

Depuis lors, une modification du traité a été ratifiée en vertu de la « procédure de révision simplifiée » pour donner au Mécanisme européen de stabilité (MES) une base permanente, et remplacer à terme le Fonds européen de stabilité financière. La date de son entrée en vigueur a été avancée à 2012 pour fonctionner en parallèle avec le FESF, et augmenter « la puissance de feu » de la zone euro face à la crise (Conseil européen, 2011a).

En outre, durant l'année suivante, le « Six Pack » visant à mettre en œuvre dans leur intégralité les recommandations de la *task force* Van Rompuy a été adopté dans le cadre du processus de codécision entre le Conseil des ministres et le Parlement européen, et est entré en vigueur le 13 décembre 2011. Le Parlement a joué un rôle crucial dans la résistance contre les tentatives françaises d'affaiblissement de la nouvelle procédure de « majorité inversée », et ce malgré la concession des Allemands aux Français sur ce point lors du sommet franco-allemand de Deauville du 17 Octobre 2010 (Parlement européen, 2011).

Pourquoi alors le Conseil européen a-t-il estimé nécessaire d'aller plus loin en Décembre 2011 et d'insister sur la nécessité d'un nouveau changement de traité ? Deux motivations distinctes apparaissent clairement : tout d'abord, et principalement, le désir allemand de voir un « nouveau pacte budgétaire » formellement sanctuarisé dans une modification du traité. Le contenu de ce pacte inclut :

- Les limites quantitatives en matière de déficit et de dette.
- La mise en place de nouvelles institutions indépendantes au niveau national pour surveiller la conformité aux critères de référence.
- La surveillance collective des budgets nationaux avant leur approbation par les parlements nationaux ainsi que des plans d'émission de dette des États membres
- La quasi-automaticité des nouvelles sanctions au sein de la zone euro puisque les recommandations de la Commission ne peuvent être renversées que par une « majorité qualifiée inversée » difficile à atteindre.

Dans ses propres recommandations au Conseil européen de décembre 2011, son président, Herman Van Rompuy a fait valoir que l'objectif visé par l'Allemagne pouvait déjà être atteint grâce à des modifications d'ordre législatif dans le cadre des traités existants (Conseil européen, 2011b). De nombreux États membres se montrés favorables au point de vue de M. Van Rompuy, craignant les risques politiques d'une modification du traité. Ils ont pourtant décidé de suivre la revendication allemande, estimant que la visibilité politique d'un nouveau traité était indispensable pour rassurer l'opinion publique allemande. Nombreux sont ceux qui espèrent que cette constitutionnalisation de la discipline budgétaire pourra restaurer la confiance perdue entre États membres et permettre la mise en place prochaine d'un « pare-feu » efficace garantissant collectivement les dettes publiques de la zone euro par la combinaison d'une augmentation des ressources disponibles pour le FESF /MES, de l'engagement de la BCE à acheter des obligations de manière illimitée pour apaiser les marchés, ou encore de démarches vers l'émission d'euro-obligations.

La seconde motivation du nouveau traité consiste à reconnaître qu'il est essentiel de « recourir plus activement à une coopération renforcée sur les questions qui sont essentielles au bon fonctionnement de la zone euro, sans porter atteinte au marché intérieur » ainsi que d'« œuvrer en faveur d'une politique économique commune » (Conseil européen, 2011c : 4). L'idée d'un pacte de compétitivité pour la zone euro est apparue lors d'un sommet franco-allemand de février 2011. Elle provoqua à cette occasion énormément de remous, en raison à la fois son contenu controversé et de la méthode choisie. Le contenu des propositions visant à mettre fin à l'indexation des salaires, relever l'âge de départ à la retraite, et harmoniser les impôts sur les sociétés, ont provoqué un tollé prévisible de la part d'États membres aussi divers que la Belgique et l'Irlande. Paul Nyrup Rasmussen, le président du Parti socialiste européen, a qualifié le pacte proposé de « mastodonte d'austérité » (PSE, 2011). Guy Verhofstadt, le chef de file des libéraux au Parlement européen, a accusé la France et l'Allemagne d'essayer d'imposer des politiques dans une « arrière-cuisine intergouvernementale » mettant à l'écart la méthode communautaire et ses institutions (BBC Democracy Live, 2011). Le gouvernement polonais a estimé inacceptable que les pays de la zone euro puissent se mettre d'accord sur une coordination plus étroite des politiques économiques qui exclue des États membres hors zone euro qui, comme la Pologne, étaient tenus par les traités de rejoindre l'euro à un moment donné. En a résulté le pacte euro plus de mars 2011 (Conseil européen, 2011d : 13) : « Ce pacte met surtout l'accent sur des domaines qui relèvent de la compétence nationale et sont cruciaux pour renforcer la compétitivité et éviter tout déséquilibre préjudiciable. [...] Les autres États membres sont invités à participer s'ils le souhaitent ».

Ont accepté de le faire 23 des 27 États-membres de l'UE. Seule la République tchèque, la Hongrie, la Suède et le Royaume-Uni ont refusé. Le Pacte mentionne que les signataires sont d'accord, entre autres, sur des objectifs économiques communs et sur les « engagements de politiques nationales » pour les satisfaire sur une base annuelle, avec leur propre panoplie de mesures, en tenant compte des défis qui leur sont spécifiques. Les domaines couverts par le Pacte comprennent :

- « L'évolution des salaires et de la productivité ainsi que des besoins d'ajustement en matière de compétitivité » ;

- « La viabilité des retraites, des soins de santé et des prestations sociales » ;
- « Les règles budgétaires nationales » ;
- « La coordination des politiques fiscales ».

La lettre franco-allemande ayant précédé le Conseil européen de décembre 2011 a réitéré le plaidoyer en faveur de nouvelles initiatives visant à renforcer des politiques économiques communes. Toutefois, dans un développement important sur le pacte euro plus, la lettre requérait « des progrès plus rapides dans des domaines spécifiques, pour lesquels l'UE a une vision plus claire des compétences » (Ambassade de la République fédérale d'Allemagne à Londres, 2011). Et de citer « la régulation financière, les marchés du travail, la convergence et l'harmonisation de l'assiette fiscale des sociétés, les politiques de soutien à la croissance et l'utilisation plus efficace des fonds européens dans la zone euro ». Ce programme n'a toutefois pas été mentionné dans les conclusions finales du Conseil [8 op. cit.], sans doute pour maximiser le soutien à la proposition de modification du traité de la part d'États membres comme l'Irlande et les pays d'Europe de l'Est qui, traditionnellement, se sont opposés à toute mesure d'harmonisation en matière d'impôt des sociétés.

On peut dire qu'il a fallu à peine plus de trois ans pour que les dix-sept États membres de la zone euro s'attaquent à la nécessité d'une intégration fiscale et réglementaire accrue – face à une situation de force majeure, il est vrai. En outre tous les États membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque ont décidé d'envisager via leurs parlements nationaux de rejoindre les pays de la zone euro dans ce projet. Comme le notent énigmatiquement les conclusions du Conseil de décembre : « En l'absence d'unanimité parmi les États membres de l'UE, [Les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro] ont décidé de les adopter au moyen d'un accord international à signer en mars ou à une date antérieure. L'objectif demeure d'intégrer ces dispositions dans les traités de l'Union le plus rapidement possible » (Conseil européen, 2011c : 7). La conformité de cette position à la logique du traité est incontestable. En 1992, le traité de Maastricht a engagé tous les membres de l'UE à rejoindre la monnaie unique dès qu'ils en remplissent les critères et sont jugés économiquement prêts à

le faire : seuls le Danemark et le Royaume-Uni, ont obtenu des *opt-outs* à ces dispositions. Les Français ont beau préférer voir un modèle plus intergouvernemental de gouvernance économique se développer sur une base permanente, cela ne se produira qu'à la suite d'un choix délibéré de la part de la Grande-Bretagne et éventuellement d'autres membres hors zone euro, de rejeter l'incorporation formelle de ces nouvelles dispositions dans les traités européens.

3. Un verre à moitié plein : l'évolution politique et la politique de « plus d'Europe » depuis 2008-2009

Pour comprendre le contexte actuel de la gouvernance économique européenne, il est nécessaire de prendre du recul et d'examiner comment la crise financière mondiale a alimenté un mouvement incomplet vers une intégration européenne plus poussée au cours des quatre dernières années. Il s'agit d'une approche diachronique qui examine l'évolution institutionnelle de l'UE à travers le temps (Hay, 2002). Dans le « monde anglo-saxon », la zone euro est constamment critiquée pour son incapacité à « devancer les marchés » et à « prendre le dessus sur la crise ». Les dirigeants de l'Eurozone sont attaqués par des commentateurs politiques américains et britanniques, tenants du libre marché, en raison de leur « obsession » institutionnelle et de leur désintérêt pour des changements politiques que ces commentateurs considèrent comme nécessaires à la résolution de la crise : un mélange spécifique d'initiative de la part de la BCE à agir comme prêteur en dernier ressort, de nécessité d'une recapitalisation des banques à l'échelle européenne, et d'introduction d'une certaine forme d'euro-obligations. Toutes ces recommandations comportent des mérites et le cadre existant permettrait avancer sur le chemin de leur accomplissement.

Ceux qui expriment pareilles frustrations méconnaissent toutefois fondamentalement la nature de l'institution européenne. Celle-ci ne dispose pas d'organe exécutif fort, habilité à agir de cette façon à l'heure actuelle. L'UE est un ordre constitutionnel défini par les traités signés entre ses membres. Dans cet ordre constitutionnel, il est inévitable que le processus précède la politique. Le processus détermine même quelles sont les politiques possibles. Plus que dans toute autre entité politique, les règles constitutionnelles incarnent les limites de ce que peut atteindre une union d'États-nations souverains. Il est ironique de constater

que les plus eurosceptiques sont souvent ceux-là mêmes qui critiquent le plus vigoureusement l'Union en raison de sa prétendue incapacité à fouler aux pieds la souveraineté de ses États membres et à mettre de côté les règles du traité, déterminant ce qu'ils ont accepté de faire ensemble. Il était inévitable que le développement de la pensée en matière de gouvernance économique de 2008 à 2011 ne soit pas exempt de contradiction et de tension. La brève analyse qui suit met en évidence l'importance des progrès réalisés, avant d'aborder les problèmes qui continuent à nuire à l'élaboration d'une réponse cohérente, en termes de gouvernance, à la crise la zone euro.

3.1 Gouvernance de la zone euro : déplacement du pouvoir vers les chefs de gouvernement

En pleine crise bancaire de 2008, Nicolas Sarkozy, en charge à l'époque de la présidence tournante de l'UE, convoqua un sommet informel des dirigeants de la zone euro. En soi, cette invitation a constitué une innovation remarquable. En 1998-1999, en effet, l'Allemagne avait opposé de fortes résistances à l'empressement des socialistes français à créer un « gouvernement économique » de la zone euro, du temps où Dominique Strauss-Kahn était ministre des Finances. À peine les Allemands étaient-ils prêts à concéder la création d'un Eurogroupe, réunion informelle des ministres des Finances préalable à la réunion mensuelle de l'ECOFIN. Les rencontres informelles de l'Eurogroupe acquirent toutefois rapidement de l'importance. Les ministres des Finances de l'Eurogroupe élirent en 2005 leur propre président en la personne du premier ministre et ministre des Finances luxembourgeois, Jean-Claude Juncker. Jusqu'en 2008 cependant, l'Allemagne s'est opposée à l'idée de réunions des chefs de gouvernement de la zone euro, au motif que ces rassemblements hautement politiques constituaient une menace pour l'indépendance de la BCE. En 2011 Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont proposé que les chefs de gouvernement se rencontrent officiellement deux fois par an, et au moins tous les mois pendant la durée de la crise de la dette, ce que la zone euro a accepté. Il s'agit d'un développement institutionnel extrêmement important pour la zone euro – et bien sûr pour l'UE entière. Pour le meilleur ou le pire, les dirigeants politiques nationaux ont pris le dessus sur les ministères des finances et les techniciens des banques centrales dans la gestion de la zone euro.

3.2 Des progrès dans le dépassement de la « lassitude de l'intégration »

L'UE a progressivement surmonté la très visible « lassitude de l'intégration » qui avait initialement constitué un frein à une action collective efficace. La crise de la dette souveraine a éclaté après la victoire du PASOK aux élections grecques d'octobre 2009 et l'admission par le nouveau gouvernement que le déficit budgétaire serait beaucoup plus élevé que précédemment annoncé. L'idée d'un leadership fort de la part des institutions de Bruxelles ou d'autres mesures intégrationnistes n'exerçait alors que peu d'attrait. En novembre 2009, le traité de Lisbonne connaissait l'aboutissement de son chemin tortueux de ratification. Il était lui-même né de l'échec de la ratification du traité constitutionnel, suite aux référendums français et néerlandais en 2005. L'ensemble du processus a pris pas moins de huit ans, à compter de la déclaration initiale de Laeken. Le manque d'enthousiasme à mettre l'Union européenne au cœur de la résolution de la crise s'était déjà manifesté lors des crises de la dette qui avaient frappé, dans le sillage immédiat de la crise bancaire, des États de l'UE hors zone euro, tels que la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie ; c'est finalement le FMI qui prit les choses en main, laissant l'UE dans un rôle de soutien. Tandis que s'aggravait la crise grecque lors du passage à l'an neuf, les pays de la zone euro, Allemagne en tête, considéraient qu'il s'agissait là d'une crise liée à l'irresponsabilité budgétaire nationale (et à la tricherie), qui ne devait pas être résolue par d'injustifiables « transferts » de la part des autres États membres : fondamentalement, les Grecs devaient se débrouiller seuls en appliquant de douloureuses réformes et mesures d'austérité. Il est toutefois vite devenu évident que les marchés obligataires ne prêteraient plus à la Grèce à des niveaux d'intérêt soutenables. À ce stade, la préoccupation majeure de la chancelière Merkel a pourtant semblé être d'éviter un renflouement politiquement controversé avant les importantes élections dans le land de Rhénanie du Nord-Westphalie. Un sommet d'urgence s'est tenu le même week-end que ces élections pour fournir des liquidités à la Grèce tant qu'elle ne pouvait plus accéder aux marchés privés. Ce soutien a été rendu disponible à des taux d'intérêt punitifs sur la base d'une conditionnalité stricte. Afin de faciliter ce sauvetage collectif, il fut convenu de mettre en place deux nouveaux mécanismes institutionnels, le FESF pour la zone euro et, pour l'ensemble de l'UE, le MESF, qui était moins bien doté. Ces décisions ont constitué un mouvement important d'acceptation

de la nécessité d'une action collective là où prévalait jusqu'alors la confiance en la responsabilité nationale. Les mécanismes choisis étaient pourtant intergouvernementaux plutôt que supranationaux. Il est bien possible que, dans cette situation d'urgence, aucune alternative n'ait été envisageable à cet accord parallèle temporaire entre États membres pour mettre en place le FESF. Lorsque Angela Merkel insista par la suite sur le fait que le Mécanisme européen de stabilité permanent devait être ratifié par une modification du traité, il n'y avait néanmoins guère plus d'inclination à en « fédéraliser » la prise de décision sur le modèle de la BCE. Au lieu de cela, les décisions devaient s'y prendre à l'unanimité afin (selon des paroles supposément prononcées par la chancelière Merkel) de « garder le contrôle de notre argent ». La règle de décision du MES a finalement été transformée par le Conseil européen de décembre 2011, qui a fixé une majorité de 85%. L'Allemagne n'y a bien sûr rien perdu mais les menaces de veto slovaque ou finlandais ne constituent désormais plus une entrave.

3.3 Un engagement allemand plus fort, mais imparfait

L'Allemagne a été fortement critiquée du fait de son manque évident de leadership de la zone euro dans un premier temps. De nombreux commentateurs font maintenant valoir que si la zone euro avait agi rapidement pour restructurer la dette grecque et traiter les retombées bancaires consécutives, la crise aurait été parfaitement gérable. La dette grecque représentait moins de 3% de la dette publique en zone euro. La crise de la dette souveraine n'aurait pas acquis la puissance destructrice qui s'est développée au cours des dix-huit mois qui ont suivi. Pourtant, lorsque la crise a éclaté, les capacités de gouvernance susceptibles de produire ces résultats étaient limitées, et plus encore la volonté politique de combler ce déficit de gouvernance. En 2010, la mode était à la rédaction d'article sur le désamour de l'Allemagne d'avec l'Europe et l'euro.

La seconde moitié de l'année 2011 a cependant été le théâtre d'un évident revirement pro-européen dans de la classe politique allemande, même si l'opinion publique est restée plus divisée. Angela Merkel a commencé à joindre les actes à la parole selon laquelle « si l'euro échoue, l'Europe échoue, ce qui serait impensable » (Deutscher Bundestag, 2010). Le 29 septembre, le Bundestag a voté par 523 voix pour et 85 contre le soutien à un FESF étendu, sans que la coalition

CDU-CSU-FDP n'ait à compter sur les partis d'opposition – Verts et sociaux-démocrates – pour obtenir la majorité absolue (Deutscher Bundestag, 2011 : 46). Au congrès annuel de la CDU de Leipzig en Novembre, une résolution a été adoptée, qui réaffirme fortement l'engagement européen du parti, ainsi que son soutien à un nouveau traité permettant d'avancer vers l'union économique et politique (CDU, 2011). Angela Merkel se déclara en faveur d'un nouveau traité susceptible d'établir une Union de stabilité budgétaire, faisant valoir qu'une réforme politique de plus grande envergure devait être remise à plus tard. Si la substance de la politique allemande de sauvetage de l'euro demeure imparfaite, sa volonté ne peut désormais plus être contestée.

3.4 De nouveaux signes de vie à Bruxelles

Les institutions de Bruxelles ont tardivement commencé à affirmer un certain leadership. Lorsque la crise a éclaté, la Commission européenne, chargée par le traité de la responsabilité de veiller à l'intérêt européen, était « hors de combat ». Elle était à la fin de ses cinq années de mandat et en position de faiblesse. Son président, José Manuel Barroso, se sentait politiquement corseté, vu l'imminence de sa décision de renomination par le Conseil européen et son besoin, pour ce faire, d'obtenir l'aval du Parlement européen. La Commission a subi un autre coup dur lorsque le nouveau président permanent du Conseil européen, Herman van Rompuy, fut invité à présider la task force sur la gouvernance économique. En termes d'équilibre institutionnel européen, ce fut, pour Barroso, une mise en retrait significative, et pour la Commission, une mise à l'écart délibérée. Cette décision a également renforcé la séparation regrettable entre le nouvel agenda de la gouvernance économique, sous la direction du Président du Conseil, et les responsabilités légales de la Commission en matière de marché intérieur et de réformes économiques structurelles.

Le leadership de la Commission a été mis à mal par son d'attention à la potentielle gravité de l'accumulation des crises de la dette souveraine. On pourrait dire qu'elle a été prise au piège de la « bulle de Bruxelles » : elle a investi toute son énergie dans l'élaboration et la présentation de sa nouvelle Stratégie Europe 2020 destinée à remplacer la stratégie de Lisbonne, lancée dix ans auparavant (Commission européenne, 2010). Son objectif méritoire consistait à établir plus clairement que la Stratégie

de Lisbonne les priorités de réformes structurelles. Celle-ci avait été critiquée en raison du caractère diffus de ses objectifs et de la faiblesse de sa mise en œuvre. Les engagements rhétoriques du Conseil européen en faveur de cette stratégie nouvelle demeuraient forts lors de l'éclatement de la crise : « Il est essentiel de mettre en place des réformes structurelles si l'on veut faire en sorte que la reprise soit vigoureuse et durable et préserver la viabilité de nos modèles sociaux. Il y va de nos emplois et de notre bien-être social. Si nous n'agissons pas, l'Europe perdra du terrain. Il appartient au Conseil européen de montrer la voie à suivre » (Conseil européen, 2011e : 25).

C'est un large éventail d'objectifs de réformes structurelles qui avait été décidé :

- Taux d'emploi de 75% ;
- Affectation de 3% du PIB à la R&D publique et privée ;
- Objectifs 20-20-20 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie et d'efficacité énergétique ;
- Objectifs de réduction du taux d'abandon scolaire et augmentation de la part de la population disposant d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou son équivalent ;
- Nouvel objectif de réduction de la pauvreté des enfants.

Les États membres ont entrepris de traduire ces objectifs européens en objectifs nationaux et de produire des programmes nationaux de réforme annuels. Le Conseil avait d'ailleurs convenu de diverses réformes de procédure destinées à garantir que la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 soit prise plus au sérieux que Lisbonne ne l'avait été.

Le processus a cependant clairement souffert d'une inadéquation à l'urgence politique et d'un manque d'appropriation véritable par les États membres. En conséquence, l'UE est entrée dans la crise munie d'un plan de croissance ne constituant qu'une distraction. Un ensemble nécessaire de réformes prioritaires visant à compenser les effets négatifs de l'austérité budgétaire sur la croissance n'a pas été à proprement parler

intégré dans les objectifs de gouvernance destinés à gérer la crise des dettes souveraines. Il n'y eut guère plus de tentative visible de déterminer comment les instruments actuels de l'UE pouvaient être mis au service du soutien des réformes structurelles des États membres – par exemple, grâce à une meilleure utilisation des Fonds structurels et à la mobilisation de la capacité de la BEI à emprunter à des taux d'intérêt bas. La Commission a bien évoqué d'audacieuses ambitions de redynamisation du marché unique et de réforme de la réglementation financière suite à la crise, mais celles-ci n'ont pas été intégrées dans un programme cohérent et complet de réponse à la crise.

Ces problèmes n'ont pas disparu depuis 2010. Herman Van Rompuy s'est cependant fréquemment imposé comme un acteur important dans les Conseils européens et sommets de la zone euro. Il compense la tendance à l'intergouvernementalisme qu'induit l'importance croissante du « couple » franco-allemand mené par Nicolas Sarkozy. Il a également prouvé sa valeur en tant que porte-parole des préoccupations des plus petits États membres. L'agenda plus large de la gouvernance économique, dans laquelle la zone euro s'est maintenant engagée, donne à la Commission l'occasion d'élaborer des propositions de réformes structurelles au niveau de l'UE, qui pourraient être mises en œuvre pour les 27 États dans leur ensemble, ou pour la seule zone euro sous forme de coopérations renforcées (avec la probabilité que de nombreux États non membres de la zone euro s'y joindraient). La Commission a également commencé à réaffirmer son indépendance et son autorité en tant qu'institution – même si cette réaffirmation irrite le gouvernement allemand. En attestent les propositions qu'elle a présentées en faveur des euro-obligations (Commission européenne, 2011).

3.5 Nouvelle priorité pour la régulation financière : mal pensée et loin de suffire

La zone euro a marqué un certain progrès en reconnaissant les liens fondamentaux entre la crise des dettes souveraines et la nécessité de réformer le secteur financier européen. En 2008, Nicolas Sarkozy avait invité le premier ministre britannique de l'époque, Gordon Brown, au sommet de la zone euro afin de lui demander d'expliquer les mesures d'urgence draconiennes de recapitalisation des banques que le Royaume-Uni avait été contraint de prendre. Le Sommet a décidé de suivre l'exemple

britannique – sur une base nationale, avec un engagement de chaque État membre à régler les problèmes de ses propres banques. Dans l'urgence de la crise, la décision d'adopter une approche nationale avait du sens. Les sauvetages de banques requièrent en effet de grandes quantités d'argent que, dans les jours ou même les heures disponibles pour endiguer la crise, seules les autorités budgétaires nationales dotées d'un pouvoir d'imposition étaient à même de fournir. L'approche nationale s'avère pourtant insuffisante. En effet, le marché unique fait en sorte que l'internationalisation du système bancaire de l'UE est très développée. Alors que la crise de la dette souveraine s'étendait, cette interdépendance est devenue de plus en plus apparente. Les banques françaises et allemandes sont massivement exposées à la dette du Sud. Les banques britanniques sont dans une position similaire vis-à-vis de l'Irlande et l'Espagne. Les instruments de couverture complexes que ces institutions se sont échangés entre elles ont des ramifications transfrontalières non quantifiables qui affectent la stabilité financière. Comme l'a toujours soutenu Nicolas Véron, « il s'agirait qu'un organisme européen unique fournisse une évaluation cohérente des positions en capital de toutes les grandes banques européennes, comme préalable à un plan de recapitalisation crédible. Les États membres devraient être empêchés d'utiliser leurs institutions financières domestiques comme des béquilles à leurs propres problèmes de crédit, au péril, tant des déposants que des emprunteurs » (Véron, 2011 : 1).

Seuls des progrès modestes ont été réalisés dans l'accomplissement de cet objectif. De nombreux États membres ont toujours considéré « leurs » banques comme des champions nationaux qu'il est de leur devoir de protéger et de nourrir. L'Autorité bancaire européenne (ABE) nouvellement créée a mené plusieurs séries de « stress tests » chaque fois un peu plus rigoureux mais leurs résultats n'ont pas réussi à redonner confiance aux marchés et ce, principalement en raison de la dépendance de l'ABE aux régulateurs nationaux pour effectuer une évaluation juste des positions de leurs banques nationales. Le mandat du FESF/MES a été étendu de manière à inclure la recapitalisation des banques, mais des incertitudes demeurent quant à la volonté politique de poursuivre un plan d'action qui conduira presque inévitablement à un séisme bancaire en Europe, impliquant des fusions transnationales controversée et des restructurations. La décision de décembre de la BCE de prêter des sommes illimitées aux banques de la zone euro à des taux d'intérêt faibles, a permis d'éviter la crise bancaire annoncée et de faire

baisser les rendements obligataires souverains en Italie et en Espagne. Mais elle ne résout pas le problème des « banques zombies » aux comptes lestés d'énormes quantités de dettes souveraines. Les politiciens européens ont plutôt choisi de concentrer leur attention sur l'introduction d'une taxe européenne sur les transactions financières. Bien que potentiellement populaire auprès des électeurs et souhaitable pour limiter les « excès » futurs des marchés financiers, cette mesure ne répond pas à la crise actuelle du système bancaire européen.

4. Un verre à moitié vide également : la dangereuse politique de l'austérité collective

Des faiblesses importantes demeurent dans l'architecture de la gouvernance économique proposée par l'UE. Ce chapitre se concentre sur les lacunes majeures du cadre présenté par le communiqué de la Commission et le rapport de la *task force*. Celles-ci ont été identifiées par un certain nombre de commentateurs de premier plan, y compris le politologue Wolfgang Streeck (Streeck, 2011) et Andrew Watt (Watt, 2010), chercheur sénior à l'ETUI en matière de politiques économiques et d'emploi :

- La première est que la Commission et le Conseil sont, par rapport aux États membres, structurellement désavantagés dans l'exercice de la décision politique. Cette asymétrie de puissance rend encore plus difficile d'envisager l'imposition de sanctions, en particulier aux plus grands États membres. La crédibilité globale du cadre en est affectée.
- Deuxièmement, même si les propositions se libèrent partiellement de l'insistance court-termiste sur les déficits publics afin de tenir compte des déséquilibres macro-économiques, ce n'est que de manière limitée. La crise mondiale a été causée aussi bien par la dette du secteur privé, que par le surendettement des consommateurs, et la sous-capitalisation des banques. La focalisation permanente sur les déficits publics est dès lors inadéquate et renforce un préjugé politique que la Banque centrale européenne (BCE) doit faire davantage pour corriger.

- Troisièmement, les propositions sont dès lors susceptibles de provoquer un effet déflationniste, alors même que la priorité actuelle en Europe devrait être la croissance et l'emploi. Le ciblage des déficits publics amène à accorder une priorité permanente aux programmes d'austérité, au risque d'une stagnation prolongée. Les défis les plus importants auxquels l'UE doit faire face sont le chômage élevé, en particulier chez les jeunes, et la faiblesse de la croissance. Voilà qui devrait constituer une priorité stratégique pour les décideurs européens.

- Quatrièmement, peu d'efforts ont été consacrés à lier les nouvelles dispositions en matière de coordination à la question de la régulation et la supervision financières en Europe. S'il existe bien des propositions de la Commission européenne visant à réguler le secteur financier et offrir un nouveau mécanisme de stabilisation aux banques, celles-ci ne sont toutefois pas intégrées au cadre de gouvernance économique globale.

- Enfin, il n'est pas évident que les décideurs et l'élite dirigeante européenne aient compris le degré d'urgence des réformes nécessaires. Des actions à la fois rapides et décisives, incluant un calendrier de mise en œuvre, sont indispensables. Il y a en effet fort à craindre que le rythme des réformes institutionnelles ne soit pas à la hauteur des secousses et des chocs infligés par la crise financière mondiale. L'UE doit signaler aux marchés qu'elle est capable d'exercer un contrôle politique et démocratique plus complet.

C'est de chacun de ces points que le reste de cet article traitera successivement.

4.1 Faiblesse de la gouvernance européenne

On peut dire que la tension la plus importante dans les propositions concerne la probabilité d'opposition déclarée de la part des États membres. Pour le moment, nombre d'entre eux ne manifestent pas d'enthousiasme vis-à-vis des modifications du traité renforçant l'intégration politique et économique. Face à la perspective d'affaiblir davantage la souveraineté des parlements nationaux en transférant le pouvoir budgétaire national à des « bureaucrates » bruxellois non élus et n'ayant pas de compte à

rendre, la résistance va croissant. Cette question occupe d'ailleurs déjà une place importante dans la prochaine élection présidentielle française (mai 2012). La crise, qui renforce les instincts protectionnistes nationaux et rend plus immédiatement séduisante l'idée d'un retrait hors de l'économie internationale, ne fait qu'accroître le problème.

Il en résulte que les dispositifs proposés en matière de gouvernance économique sont politiquement construits sur des fondations potentiellement instables. Reste à voir si la surveillance envisagée et le régime des sanctions seront effectivement appliqués de manière cohérente dans la pratique. En raison de sa grande puissance économique, l'Allemagne bénéficie d'une capacité à imposer ses desideratas. Pourtant, son mépris flagrant pour le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) il y a dix ans illustre la difficulté sous-jacente au maintien d'un système de gouvernance économique à l'échelle européenne, dans la mesure où de nombreux États membres peuvent anticiper que le régime ne sera en dernier ressort jamais appliqué.

Il existe également un problème de « sur-automaticité » concernant la question des déficits et des dettes. Watt (2010) a relevé la tension entre l'objectif implicite de l'assainissement budgétaire et les objectifs de la stratégie Europe 2020, dont beaucoup exigent des niveaux significativement plus élevés de dépenses publiques. Il s'agit notamment de réduire la pauvreté des enfants et d'élargir l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie. Cette tension peut non seulement fournir une justification à certains États membres pour se soustraire aux objectifs de discipline budgétaire mais fait également ressortir le caractère indispensable d'une marge d'appréciation dans tout système d'évaluation de la robustesse des projets budgétaires.

4.2 Les déséquilibres économiques

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'Europe a été dominée par un préjugé conservateur et anti-inflationniste. Il faut avouer que pour de nombreuses économies, et en particulier celles dotées d'une certaine stabilité, les résultats ont été plutôt bons. Mais les pays qui ont dû procéder à des ajustements majeurs afin d'entrer dans l'euro dans les années 1990 se sont vu imposer d'importantes pressions économiques conduisant à une croissance nettement plus lente et à un chômage

plus élevé. Dans le même temps, la politique macroéconomique au sein de l'UE se révélait un échec. L'accent mis par la BCE – et d'ailleurs également par la Banque d'Angleterre – sur le ciblage de l'inflation (et sur les règles budgétaires), n'a pas garanti la stabilité promise, ce que les événements de 2008 et 2009 n'ont fait que souligner. Tel est l'héritage auquel les décideurs doivent faire face aujourd'hui.

Ni l'échelle ni le degré des déséquilibres macroéconomiques entre les États membres n'avaient le moins du monde été anticipés. La baisse rapide des taux d'intérêt à court terme dans des pays de la zone euro qui avaient connu auparavant une inflation élevée y a déclenché des bulles d'actifs dont l'explosion s'est avérée désastreuse, en particulier en Irlande et en Espagne. L'endettement du secteur privé a augmenté de façon exponentielle tout au long de cette période. C'est donc dans un contexte plus large que celui du simple déficit public d'une économie nationale donnée que doit être considérée la question des déséquilibres macroéconomiques tant au sein des États membres que dans la zone euro dans son ensemble.

La crise financière a été déclenchée par des bulles d'actifs fondées sur des niveaux excessifs d'endettement, de consommation et de crédit privés (Skidelsky, 2011 ; Gamble, 2009). Elle a révélé que certains pays, tels que le Royaume-Uni, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne étaient trop dépendants de la finance et trop exposés au système bancaire international. Dans le même temps, des pays comme la Grèce, l'Italie et l'Espagne ont connu une hausse rapide des coûts salariaux unitaires. D'autres États membres comme l'Allemagne et les Pays-Bas ont en revanche gagné en compétitivité et accumulé des excédents croissants. C'est donc dans ce contexte politique plus large que la question des déséquilibres doit être envisagée.

4.3 Enrayer la tendance déflationniste

La faiblesse la plus fondamentale de la gouvernance économique consiste à concentrer son attention presque exclusivement sur les pays en déficit et, par conséquent, à imposer dans les faits des politiques déflationnistes. Une application trop hâtive des programmes d'austérité fait donc courir le risque d'entraîner l'Europe vers une décennie ou plus de stagnation, et une aggravation de son déclin économique relatif. Comme déjà noté,

les objectifs de la stratégie Europe 2020 reconnaissent l'importance d'autres objectifs politiques, tels que les progrès dans la lutte contre le changement climatique, l'élargissement de l'accès à l'enseignement et à l'éducation tout au long de la vie, ainsi que la lutte contre la pauvreté en l'Europe. Mais ces objectifs sont trop diffus et leur appropriation par les États-membre reste quelque peu incertaine. Une plus grande clarté stratégique s'impose, qui comporterait un nombre limité d'initiatives concrètes axées sur la manière de réduire les inégalités sociales à toutes les étapes de la vie, de la naissance à la mort.

Pour une grande partie des deux dernières décennies, l'« Europe sociale » a été évacuée au profit de la libéralisation. L'UE a souvent semblé aveugle à l'impact social des restructurations économiques et de l'imposition de la libre circulation des travailleurs prévues par le traité. Cet état de fait, ainsi que la rythme impressionnant des migrations de travailleurs en provenance de l'Est de l'Europe après 2004, ont entraîné un inévitable retour de bâton contre l'élargissement. Tout cela a également semblé confirmer la domination d'un « état d'esprit néolibéral » réduisant le consentement à une plus grande intégration politique et économique.

Le problème fondamental résultant de la focalisation exclusive sur l'austérité, c'est de passer à côté du contexte plus large de la compétitivité européenne. Le passage du pouvoir économique entre Ouest et Est, qui a été accéléré par la crise mondiale, pose des défis énormes, mais il ne peut être traité en se contentant de chercher à supplanter les économies des BRIC sur les coûts de main-d'œuvre. La seule alternative ouverte à l'Europe est la « grande route » vers une croissance économique basée sur la créativité, la qualité, l'ingéniosité et une production à forte intensité de connaissances. L'investissement dans les compétences, la recherche, la science et les premières années d'enseignement doit encore être intensifié, parallèlement à des stratégies d'activation visant à réduire le chômage à long terme. Une vague massive d'investissements dans les infrastructures internationales est nécessaire, y compris une Banque d'investissement européenne dédiée au financement de projets à faible émission carbone, elle-même financée par des euro-obligations garanties par les contribuables.

La mise en ordre des finances publiques des États membres exige de combiner la limitation dès à présent des emprunts excessifs et la mise en place d'un cadre de long terme susceptible d'accroître le potentiel

productif des économies européennes, et dès lors de réduire les effets sociaux des « répliques » de la crise financière mondiale. En d'autres termes, il s'agit, afin d'étayer la gouvernance économique, de se concentrer résolument sur la nécessité d'un investissement social recentré et d'une stratégie de flexicurité (Morel *et al.*, 2011 ; Marlier et Natali, 2010).

4.4 Réglementation financière

Le renforcement de la régulation financière au sein de l'UE est indispensable pour éviter les désordres qui ont provoqué la crise en 2008-2009 mais aussi pour prévenir de nouveaux déséquilibres. Il n'est plus possible de présenter la libéralisation financière comme entièrement favorable à la croissance européenne. Si la présence de Londres comme centre financier mondial, encourageant une vague de fusions et acquisition internationales, a été bénéfique pour l'UE, trop peu d'intérêt a été accordé à la régulation au moment même où le rythme de l'intégration financière s'accélérait : lorsque a éclaté la crise mondiale, les insuffisances du régime réglementaire sont apparues clairement. Globalement, l'Europe a souffert dans les deux dernières décennies d'une réorientation vers une approche du type « plus petit dénominateur commun », axée sur la libéralisation et la déréglementation. Ce n'est tout simplement pas tenable à l'avenir.

Pour être parfaitement honnête, il faut préciser que la Commission a présenté un ensemble ambitieux de propositions législatives pour tenter de combler ces lacunes et que des organes de réglementation paneuropéens sont en train d'être mis en place en matière de banque, d'assurance et de bourse. En résultera, une extension significative de la compétence de l'UE sur ces questions, que même le Royaume-Uni a été convaincu d'accepter en réponse à l'explosion de colère publique suscitée par le comportement des banques avant la crise financière. Cependant le veto mis par David Cameron en décembre 2011 à l'encontre d'un nouveau traité à 27 visant à créer une *union de stabilité budgétaire* – au motif qu'il ne garantissait pas de protection adéquate pour la City, notamment en raison d'un retour en arrière de certaines dispositions du marché unique soumises au vote majoritaire – atteste des énormes difficultés qui vont entraver la réalisation d'un accord sur une composante essentielle d'un programme de stabilité économique future.

4.5 Pour une action radicale et décisive

Le désenchantement croissant à l'égard du projet européen s'est en partie nourri de l'absence, malgré la gravité de la crise dans la zone euro et au-delà, d'une action politique audacieuse et décisive. Celle-ci devrait combiner des mesures permettant de faire face à la crise immédiate, suivie par des réformes institutionnelles s'attaquant aux déséquilibres et divergences de trajectoires sous-jacents que la crise n'a fait que mettre au jour. Les institutions européennes et la classe politique doivent démontrer qu'ils sont capables de prendre ces mesures audacieuses et décisives. La dynamique des marchés obligataires n'a été que trop peu comprise jusqu'à présent et la communication des hommes politiques à l'égard des marchés en général s'est avérée largement inefficace.

La crise a également vu le retour de politiciens technocrates tels que Lucas Papademos et Mario Monti, deux personnalités particulièrement crédibles, à en croire la réaction des marchés. La structure politique qui sous-tend l'arrivée de chacun d'entre eux est cependant très instable. La classe politique européenne doit clairement indiquer aux marchés que le contrôle politique démocratique sur l'économie européenne sera bel et bien exercé et imposé tant au niveau européen que national. À défaut, la zone euro sera sous pression constante des forces prédatrices des marchés financiers internationaux. Ces actions de court et de long terme doivent donc constituer une priorité immédiate pour les décideurs politiques européens. Concrètement, il s'agit de publier un calendrier clair et détaillé de leur mise en œuvre.

Conclusions

Ces mesures allant dans la direction de l'eupéanisation de la gouvernance économique en Europe ont, à juste titre, été bien accueillies par de nombreux commentateurs de premier plan. La plupart des mesures auraient dû être adoptées voici quelque temps, et sont essentielles pour ramener stabilité et croissance dans la zone euro. Les propositions peuvent se lire comme une tentative de trouver une meilleure harmonie entre marchés capitalistes et démocratie politique (Streeck, 2011). Cependant, des faiblesses importantes demeurent qui doivent être honnêtement discutées et combattues par les politiciens et les décideurs. Cet article a évalué les perspectives d'un nouveau modèle de gouvernance

économique européenne. Il défend l'idée que le cadre en est limité : tandis que la structure proposée vise à véritablement relever le défi de coordonner des économies nationales très différentes, trop peu d'attention a été accordée tant à la régulation financière qu'à la nécessité d'un programme de croissance nouvelle comme alternative aux politiques d'austérité.

Le penchant déflationniste qui amène à renoncer à la dimension sociale au profit de l'austérité ne sera pas à même de fonder l'accord politique dont l'Europe a besoin pour tracer le chemin raisonnable permettant de sortir de la crise et de retrouver stabilité et croissance. Une stimulation effective de la demande est nécessaire pour assurer la reprise à court terme dans les États membres qui en ont encore la marge budgétaire (ainsi que le FMI l'a recommandé). À moyen terme, l'accent doit être mis sur l'amélioration de la croissance et de l'emploi, et à long terme sur l'adoption de modèles économiques plus durables. L'acceptabilité politique de l'intégration européenne dépendra de cette vision plus audacieuse susceptible d'assurer le retour de la croissance économique, du renouveau du mouvement vers un marché du travail socialement inclusif et vers des réformes de l'État-providence, et de l'adhésion à une nouvelle alternative européenne au modèle, désormais discrédité, de capitalisme anglo-américain. Chacun de ces objectifs requerra à son tour des réformes courageuses de l'architecture de la gouvernance économique de l'UE. Il n'y a pas un instant à perdre.

Références

- Ambassade de la République fédérale d'Allemagne à Londres (2011), *Joint Letter by Germany and France to the President of the European Council* (http://www.london.diplo.de/Vertretung/london/en/03/___Political___News/12/MerkelSarkozy___letter.html).
- BBC Democracy Live (2011), « Germany and France are 'obstacles to euro survival », 30 novembre 2011 (http://news.bbc.co.uk/democracy/live/hi/europe/newsid_9647000/9647914.stm).
- CDU (2011), « Starkes Europa – gute Zukunft fuer Deutschland. Beschluss des 24. Parteitags der CDU Deutschland », Christlich-Demokratische Union (<http://www.cdu.de/doc/pdfc/111114-beschluss-europa.pdf>).
- Commission européenne (2010), Communication de la Commission « Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020 final du 3 mars 2010.

- Commission européenne (2011), Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité, COM (2011) 818 final du 23 novembre 2011.
- Conseil européen (2010a), « Herman VAN ROMPUY, Président du Conseil européen, transmet aux chefs d'État ou de gouvernement le rapport du groupe de travail sur la gouvernance économique », *Communication à la presse*, PCE 239/10, Bruxelles, 22 octobre 2010 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/117460.pdf).
- Conseil européen (2010b), « Rapport final du groupe de travail au Conseil européen », Bruxelles, 21 octobre 2010 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/117428.pdf).
- Conseil européen (2011a), Note de transmission du secrétariat général du Conseil aux délégations « Conclusions du Conseil européen, 16/17 décembre 2010 », Bruxelles, 25 janvier 2011 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/118594.pdf).
- Conseil européen (2011b), « Towards a Stronger Economic Union », Interim Report by Herman Van Rompuy, President of the European Council (<http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2011/12/INTERIM-REPORT-FINAL-6-12-.pdf>).
- Conseil européen (2011c), Déclaration des Chefs d'état ou de gouvernement de la zone euro, Bruxelles, 9 décembre 2011 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/126663.pdf).
- Conseil européen (2011d), Note de transmission du secrétariat général du Conseil aux délégations « Conclusions du Conseil européen, 24/25 mars 2011 », Bruxelles, 20 avril 2011 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st00/st00010-re01.fr11.pdf>).
- Conseil européen (2011e), *Le Conseil européen en 2010*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, janvier 2011.
- Deutscher Bundestag (2010), « Scheitert der Euro, dann scheitert Europa » (http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29826227_kw20_de_stabilisierungsmechanismus/index.html).
- Deutscher Bundestag (2011), *Plenarprotokoll 17/130. Stenografischer Bericht 130. Meeting* (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17130.pdf>).
- Gamble, A. (2009), *The Spectre at the Feast. Capitalist Crisis and the Politics of Recession*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Hay, C. (2002), *Political Analysis. A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec van Dam, R. (2010), *Europe 2020. Towards a more social EU ?*, Peter Lang, Bruxelles.
- Morel, N., Palier, B. et Palme, J. (eds.) (2011), *Towards a social investment welfare state ? Ideas, policies and challenges*, Policy Press, Bristol.
- Parlement européen (2011), Foire aux questions sur le « paquet de six » sur la gouvernance économique (<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20110920BKG27073/html/Foire-aux-questions-sur-le-paquet-de-six-sur-la-gouvernance-%C3%A9conomi-que>).
- PSE (2011), « Barroso en conflit avec Merkel et Sarkozy pour diriger l'« Europe de l'austérité », Parti socialiste européen, 4 février 2011 (<http://www.pes.org/fr/news/barroso-en-conflit-avec-merkel-et-sarkozy-sur-le-choix-dun-chef-de-file>).
- Skidelsky, R. (2009), *Keynes : The Return of the Master*, Allen Lane, Londres.
- Streeck, W. (2011), « The Crises of Democratic Capitalism », *New Left Review*, n° 71, September-October 2011 (<http://newleftreview.org/?view=2914>).
- Véron, N. (2011), « Europe needs institutional creativity », Bruegel Opinion pieces and columns, 15 novembre 2011 (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/641-europe-needs-institutional-creativity/>).
- Volcker, P. (2011), « Financial Reform : Unfinished Business », *The New York Review of Books*, 24 novembre 2011.
- Watt, A. (2010), « The EU2020 Strategy and Europe's Crisis – First Ensure the Survival of the EU ! », *Social Europe Journal*, 25 mai 2010 (<http://www.social-europe.eu/2010/05/the-eu2020-strategy-and-europes-crisis-first-ensure-the-survival-of-the-eu/>).