

Perspectives d'avenir

Vade-mecum pour aborder les défis politiques et de politiques publiques de l'UE

David Natali

L'Union européenne essaie toujours de trouver un moyen de sortir de sa crise pluridimensionnelle. L'année 2012 a vu se déployer des efforts pour développer une stratégie de sortie cohérente, mais les défis de long terme demeurent, et davantage d'efforts sont nécessaires pour y répondre de manière efficace. Ce dernier chapitre propose, sur la base des principales conclusions de la présente édition du *Bilan social de l'Union européenne*, quelques nouvelles réflexions sur l'avenir de l'UE.

Comme l'ont souligné Natali et Vanhercke dans la préface de la présente édition, la crise est à nouveau en cours de mutation et une grande partie des tensions y est désormais de nature politique. Ce dont l'UE a besoin, c'est d'une nouvelle feuille de route pour remédier à la persistance de politiques publiques déséquilibrées (certains États membres étant toujours pris au piège de l'austérité) et au retour des difficultés politiques. La première partie ci-dessous examine ces tensions et établit la distinction entre leurs dimensions politiques *stricto sensu* et celles liées aux politiques publiques. Les aspects de politiques publiques ont à voir avec les difficultés rencontrées par l'UE, et en particulier la zone euro (marquée par la fragilité permanente du *policy-mix* proposé par l'UE et de la gouvernance économique visant à le mettre en œuvre), ainsi qu'avec l'approfondissement de la fracture géographique entre les différentes régions européennes (la « fracture Nord-Sud » et au-delà). Les tensions politiques *stricto sensu* se résument à un paradoxe visible : celui de la nécessité urgente d'une intégration accrue et de son impossibilité apparente. La légitimité et la popularité de l'UE semblent être à leur plus bas niveau (du fait d'un cercle vicieux de solutions technocratiques et de mouvements populistes), alors même que les Européens ont désespérément besoin de plus d'intégration. La deuxième partie décrit les propositions faites par les dirigeants européens : nous

nous référons en particulier au rapport des quatre présidents (Vers une véritable Union économique et monétaire), présenté dans sa version définitive lors du sommet de l'UE de décembre 2012. La troisième partie propose une feuille de route alternative. S'appuyant sur une synthèse des propositions émanant de parties prenantes (cf. le contrat social proposé par la CES) et d'analystes, nous avons développé un « vade-mecum » en quatre étapes pour l'avenir de l'Union européenne.

Nous avons examiné la littérature émanant des analystes et commentateurs et résumons deux ensembles de contributions. Tout d'abord, celles de nature plus politique, en provenant de think-tanks européens (tels que le European Council of Foreign Relations, Policy Network, Notre Europe, l'Institut européen de Washington, etc.) et de personnalités politiques (cf. Cohn-Bendit et Verhofstadt, Delors) qui ont exprimé leurs préoccupations quant à l'avenir de l'UE. Nous examinons également des analyses fournissant une lecture de la situation plus axée sur l'économie (provenant de commentateurs et think-tanks de différentes couleurs politico-idéologiques, comme Bruegel, le Centre for European Policy Studies, Social Europe, Vox.eu, etc.) Le vade-mecum présenté dans la troisième partie ne doit pas être considéré comme un ensemble exhaustif de solutions aux difficultés rencontrées par l'Europe, mais plutôt comme un menu de politiques potentielles et de mesures visant à développer plus avant le débat intellectuel et politique (au sein duquel le mouvement syndical devrait être l'un des acteurs clés). Il s'agit d'une feuille de route à destination des décideurs, acteurs et intellectuels, ayant pour fonction de contribuer à leur futur dialogue.

Défis européens en matière politique et de politiques publiques

Les analystes s'accordent à dire que les risques pesant sur l'Union européenne sont immenses. Deux grandes séries de questions figurent maintenant au sommet de l'agenda européen : les défis en matière de politiques publiques (déséquilibres économiques et approfondissement, y lié, de la fracture géographique entre pays riches et pauvres), et les défis politiques *stricto sensu* (besoin pressant d'une plus grande intégration alors même que les conditions politiques semblent aller à l'encontre de cette tendance profonde).

Les enjeux de politiques publiques : la faiblesse persistante de la reprise au sein de l'UE et la fracture géographique

Selon les économistes, les déficiences majeures du processus décisionnel européen (politiques monétaire, fiscale et économique) demeurent, en dépit d'énormes efforts de renouvellement du projet d'intégration (cf. De Grauwe, 2011 ; Ha-Joon, 2012). Selon les termes de Leonard et Zielonka (2012), l'UE exige l'austérité tout en interdisant les interventions des banques centrales, et en ne protégeant pas ses citoyens et décideurs nationaux contre les marchés financiers.

Pour dresser la liste des principales failles de la stratégie économique et de la gouvernance de l'UE, reflets d'un plan d'action qui s'est révélé insuffisant, nous nous appuyons sur la BCE et sa critique des décisions européennes prises à ce jour (cf. Coeuré, 2012). Bien que nous ne partagions pas tous les diagnostics proposés, il s'agit d'un bon résumé des manquements de l'UE.

Le premier défi est lié à la fragmentation du système bancaire au sein de la zone euro. Au-delà du très court terme, le besoin de mettre en place une supervision bancaire européenne solide et un cadre de résolution des faillites bancaires est évident (Darvas *et al.*, 2011). L'inefficacité des *stress tests* effectués sur les banques européennes, le caractère contreproductif des mesures de sauvetage (voir l'exemple le plus récent de la crise chypriote), tout cela prouve la nécessité d'une véritable union bancaire au sein de l'UE. Comme l'ont souligné Aiginger *et al.* (2012), en dépit des décisions prises au cours des derniers mois, l'UEM est encore loin d'être une union bancaire : il n'y a aucune assurance-dépôts européenne et aucun régime de résolution des faillites bancaires qui puisse prendre en compte les risques transfrontaliers.

Une union bancaire, comprenant un cadre de résolution et une assurance-dépôts, requiert une union budgétaire (Coeuré, 2012). Les chocs économiques ne peuvent être entièrement absorbés par les seules politiques nationales, compte tenu des contraintes imposées par la politique monétaire unique et du fait que la dévaluation ne constitue plus une possibilité. Nombreux sont donc ceux qui ont souligné la nécessité d'une capacité fiscale de la zone euro, qui jouerait un rôle d'assurance. L'achèvement de l'union bancaire et budgétaire permettrait de s'assurer que l'Union soit en mesure de réagir aux chocs : chocs

cycliques, chocs exogènes asymétriques, et chocs provenant du système bancaire.

La faiblesse de la coordination économique constitue un autre problème. L'insuffisance de la coordination macroéconomique et l'évolution divergente des salaires et de la productivité se traduisent par des écarts de compétitivité significatifs, entraînant des déficits élevés des comptes courants dans certains pays et des excédents élevés dans d'autres (Aiginger *et al.*, 2012 : 4). Si rien n'est fait pour y remédier, en résulteront des divergences économiques durables ou des transferts fiscaux permanents (Coeuré, 2012). Là encore, de nombreuses innovations ont été introduites. Parmi les exemples, figurent : la nouvelle procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) – qui a pour objectif de prévenir et corriger les écarts de compétitivité – et le Pacte pour l'euro plus, de nature plus intergouvernementale. De nombreux experts ont toutefois considéré ces mesures comme partielles et inadéquates pour contrer le risque d'imposer une charge excessive aux pays touchés par la crise, tout en offrant un traitement de faveur aux pays excédentaires (Liddle *et al.*, 2012 : 8). Le lien avec les propos de Dervis (2012 : 25) au sujet des risques de l'austérité en cours est fort : sans soutien de court terme à la demande globale, de nombreux pays en crise pourraient entrer dans un cercle vicieux (coupes budgétaires, baisse de la production, augmentation du chômage et accroissement des déficits).

Comme évoqué par Natali (2012), une critique plus fondamentale porte sur la place normative qui est laissée à la solidarité dans la construction de l'UE. Chaque étape importante du processus d'intégration a marqué un (nouvel) « accord de solidarité » entre les États membres dans la répartition des risques et opportunités. La politique agricole commune a constitué, dans le projet d'intégration, le premier exemple d'une politique comportant des éléments de solidarité. La solidarité territoriale est venue ensuite (via l'utilisation des fonds structurels visant à promouvoir les transferts financiers entre pays et territoires) puis, plus récemment, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (pour indemniser les travailleurs victimes de délocalisations d'entreprises). L'UE a désormais besoin de nouveaux mécanismes de solidarité. Comme le dit Degryse (2012), si la solidarité ne se mène pas au niveau européen, les gouvernements nationaux n'ont d'autre alternative que d'utiliser le domaine social comme variable d'ajustement dans la

gestion de la crise (*ibidem* : 72). Dans un tel contexte, la dimension sociale de l'UE (en particulier via la coordination souple) semble insuffisante, comme l'ont souligné Peña-Casas et Vanhercke dans leurs chapitres respectifs. Thillaye (2012 : 10) propose pourtant une évaluation plus nuancée du rôle potentiel du nouveau budget de l'UE pour la période 2014-2020. D'après lui, des efforts considérables ont été déployés pour accroître les éléments de ce budget favorables à la croissance et aux « investissements sociaux » : le financement de l'agriculture a été réduit de 12 %, tandis que les crédits pour la « croissance et l'emploi » ont été augmentés de 38 %, et que les objectifs en matière d'actions pour le climat représenteront au moins 20 % des dépenses de l'UE dans les années à venir.

La fracture géographique

Parmi les données les plus frappantes du *Bilan social de l'Union européenne 2012*, figurent celles concernant le fossé grandissant entre pays européens (cf. De Grauwe, Agostini et Capano et Müller et Schulten). De nombreuses études ont évoqué la « fracture Nord-Sud » (Martin, 2013)¹. Ce qui apparaît ici, ce sont les écarts croissants entre trois régions européennes : l'Europe continentale et du Nord, l'Europe centrale et orientale, et l'Europe du Sud. Un récent rapport approfondi de la Banque mondiale (BM) (Gill et Raiser, 2012) propose une image intéressante. Selon ses auteurs, l'économie européenne peut être envisagée comme une voie de circulation à triple bande, l'une, lente, pour l'Europe de l'Ouest, l'autre, rapide, pour l'Europe de l'Est et une troisième, pour le Sud – « où les voitures roulent en marche arrière »².

Cette conclusion assez brutale a besoin d'être affinée mais elle constitue un bon point de départ à notre réflexion. La plus récente publication de la Commission sur l'état de la situation sociale, économique et de l'emploi au sein de l'UE (Commission européenne, 2012a et 2012b) est

-
1. « Benchmarking Europe 2013 », publié par l'ETUI constitue une des publications intéressantes sur le sujet.
 2. Pour la BM, ce schéma s'explique en partie par les flux financiers du Sud de l'Europe, qui ont ont en commun des profils de faible productivité, en particulier la Grèce et l'Italie, vers les pays de l'Est, où la privatisation d'industries appartenant à l'État a offert des opportunités d'investissements (European Affairs, 2012).

digne d'intérêt. En matière de PIB, si on prend 2007 comme année de référence, certains États membres sont plus riches qu'avant la crise, beaucoup se retrouvent au niveau d'avant la crise, et certains sont beaucoup plus pauvres. Dans la période 2007-2012, les tendances économiques de la plupart des nouveaux États membres ont été saines, la Slovaquie et la Pologne surpassant les autres (avec des augmentations du PIB réel sur la période de, respectivement, plus de 13 % et 19 %). Les pays baltes, très touchés dans la première phase de la crise, ont également montré des signes de reprise au cours des dernières années. Parmi les anciens États membres, la divergence la plus claire oppose le Nord, d'une part, et le Sud et la périphérie, d'autre part : Grèce, Italie, Portugal (et Irlande) ont tous connu une chute du PIB en 2008-2009 et une orientation à la baisse depuis lors.

Comme l'a souligné Martin (2013), l'écart de taux d'intérêt entre les États du Nord, qui jouissent de coûts d'emprunt extrêmement faibles, et les pays endettés du Sud fournit une preuve supplémentaire de cette division³. Par exemple, les 6 % d'intérêt sur les obligations d'État italiennes à 10 ans font pâlir les 1,2 % payés par l'Allemagne sur les mêmes obligations. Par ailleurs, les États d'Europe du Sud sont également accablés par une dette publique élevée : 159,1% du PIB pour la Grèce, 119,6 % pour l'Italie et 110,1 % pour le Portugal – au-dessus de la moyenne européenne (82,2 % du PIB). Enfin, les États d'Europe du Sud souffrent aussi d'une perte de compétitivité en raison de l'augmentation des coûts du travail et de la limitation des gains de productivité au cours de la dernière décennie.

Les chiffres en matière sociale et d'emploi confirment ce tableau. La Commission (2012a) l'a souligné : le taux de chômage moyen de l'ensemble constitué par Chypre, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, Malte, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne, après avoir convergé jusqu'en 2004 en faveur des pays du Sud et périphériques de la zone euro, est maintenant plus élevé que le taux moyen pour l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les

3. Cette divergence dans la trajectoire des taux d'intérêt entraîne de grandes différences en matière de climat des affaires. Du fait de taux plus élevés, les employeurs des pays du Sud rencontrent plus de problèmes que leurs concurrents des pays plus riches dans l'accès aux prêts ou au soutien financier des banques.

Pays-Bas⁴. En 2011, l'écart était sans précédent : 7,5 %. Le taux de chômage moyen pour les pays du Nord était de 7,0 %, contre 14,5 % dans le Sud et la périphérie de la zone euro. Cet écart était « seulement » de 3,5 % en 2000 (*ibidem*). Qui plus est, alors que le chômage des jeunes a augmenté pour atteindre un niveau moyen de 22,6 %, au sein de l'UE, l'Europe du Sud a été encore plus durement touchée – la Grèce et l'Espagne connaissant des taux de plus de 50 %. Ce fossé peut s'expliquer en partie par un écart en matière d'enseignement supérieur entre pays du Sud et du Nord, entraînant une offre excédentaire de main-d'œuvre pour les postes à faible qualification en Europe du Sud, au moment même où les emplois manufacturiers se déplacent vers des marchés moins chers comme la Chine ou l'Inde (Martin, 2013). Mais c'est également en termes de conditions de vie que les divergences sont croissantes. La baisse du revenu disponible des ménages a été la plus importante (plus de 4 %) dans les pays du Sud, en Irlande, en Hongrie et dans les pays baltes. Cette chute offre un contraste frappant avec la situation observée dans les pays d'Europe continentale et du Nord. L'effet combiné de stabilisateurs automatiques robustes et de marchés du travail plus souples a généralement permis d'y atténuer l'impact de la récession.

La fracture géographique a cependant également relancé de vieux stéréotypes. L'opposition entre les pays du Nord, qui travailleraient dur, et les paresseux du Sud surgit de temps à autres dans les débats quant aux politiques que l'Union européenne doit mener pour contrer la crise économique et budgétaire. Pourtant, un examen plus attentif de différents indicateurs statistiques permet de rejeter solidement bon nombre de ces stéréotypes à usage politique. Les Grecs travaillent en moyenne 42 heures par semaine. L'Espagne et le Portugal ne sont pas loin derrière, avec une semaine de travail d'environ 39 heures, tandis que les travailleurs néerlandais en sont à 31 heures par semaine (Dalton, 2011).

Pour résumer, les tendances en matière économique et sociale apportent la preuve d'un clivage important entre Nord et Sud. Comblé ce fossé en termes de performances et de perceptions constitue un enjeu majeur pour l'UE.

4. L'analyse de l'évolution du dialogue social dans les États membres offre des preuves supplémentaires de ces tendances, comme le montrent Schulten et Müller dans le présent « Bilan » et Meardi (2012).

Défis politiques : l'Europe et son déficit démocratique (tant au niveau national que de l'UE)

Toutes les tensions en termes de politiques publiques (et d'institutions) mentionnées ci-dessus ont des implications politiques claires et se voient souvent aggravées par d'autres risques politiques. Mark Leonard (2011 : 1) résume, dans un essai récent, le défi politique de l'UE dans les termes de « la nécessité et l'impossibilité de l'intégration ». L'Union monétaire était une étape vers une intégration plus en profondeur, porteuse d'implications et conséquences politiques extraordinaires. La crise a mis en évidence la nécessité de cohérence avec cette première étape : l'intégration économique et politique est nécessaire pour faire fonctionner la zone euro (Cohn-Bendit et Verhofstadt, 2012 ; Diamantopoulou, 2012). D'après Coeuré (2012 : 3), « toute forme de contrôle européen sur les politiques nationales doit être fondée sur la légitimité politique et une responsabilité stricte (...). Pour qu'il y ait un marché unique, il doit y avoir une entité législative qui établit les règles et un système judiciaire capable de les faire respecter. Ce qui n'est pas encore tout à fait clair, c'est qui exactement va exercer ces pouvoirs, et à qui il devra rendre des comptes ».

De nombreux analystes soulignent la nécessité de repenser le processus d'intégration originellement conçu par Jean Monnet. Pour de nombreuses raisons, la voie technocratique – « l'intégration en catimini » selon l'expression de Majone – semble désormais ne plus être la bonne approche, même si elle a pu donner de bons résultats dans le passé. Au cours de l'âge d'or de l'intégration européenne, cette légitimité par les résultats (*output legitimacy*), qui se fonde sur l'efficacité des politiques de l'UE pour la population (Schmidt, 2010), a pu s'avérer suffisante pour des opinions publiques que rassurait le caractère extraordinaire des résultats : paix, réduction des conflits et croissance économique continue. Une telle légitimité par les résultats semble faire à présent défaut. Comme souligné dans l'avant-propos du présent « Bilan » par Natali et Vanhercke, l'ensemble des États membres semblent désormais déçu de l'UE. Les pays riches sont mécontents d'être appelés à la rescousse par leurs partenaires plus pauvres, et de courir le risque de sacrifices supplémentaires en renforçant l'aléa moral. Les États membres pauvres considèrent, eux, la médiocrité de leurs performances économiques et la persistance des attaques menées par les marchés financiers mondiaux comme le résultat de l'UEM, qui a, entre autres,

supprimé la possibilité de dévaluation compétitive comme stratégie d'affrontement facile des chocs économiques. En conséquence, la légitimité par les résultats ne fonctionne plus. Deuxièmement, le projet de l'UE a tout autant besoin d'une légitimité par la participation (*input legitimacy*), nourrie par la réaction de l'UE aux préoccupations des citoyens exprimées par leur participation directe ou par leurs représentants, et d'une légitimité *par le flux ou les procédures* (*throughput legitimacy*), en termes de responsabilité, de transparence et d'efficacité des processus décisionnels de l'UE, ainsi que de leur ouverture à une consultation pluraliste avec la population (Schmidt, 2010). Mais, dans ces deux volets, les avancées obtenues récemment sont faibles. Depuis le début de la crise, les décisions clés ont émané du leadership franco-allemand ou, au mieux, d'initiatives d'un petit nombre d'États membres. Ce retour de l'intergouvernementalisme a mis sur la touche à la fois la Commission et le Parlement, ce qui nuit à la transparence et à la reddition des comptes⁵.

Toutes ces lacunes conduisent à deux tendances opposées : le renforcement apparent de la technocratie (avec un passage des politiques européennes vers les politiques nationales) et des réactions populistes au niveau national (Leonard et Zielonka, 2012). En ce qui concerne la première tendance, le style technocratique qui a caractérisé l'élaboration des politiques de l'UE depuis l'origine semble avoir contaminé certains États membres. C'est le cas en Grèce et en Italie, où des gouvernements politiques ont cédé la place à des exécutifs technocratiques, une fois que la crise économique et de la dette est devenu trop grave pour être gérée par les responsables et partis politiques. Il importe de remarquer que la tentative des technocrates de résoudre la crise politique par le biais d'une légitimité dérivée de la Commission semble avoir largement échoué. Par ailleurs, le populisme se répand dans de nombreux pays. Comme l'ont souligné Trechsel et Wagemann dans leur chapitre, les mouvements anti-européens sont à la hausse. Les élections italiennes au début de 2013 en constituent l'exemple suprême. Additionnés, l'« ancien » populisme de Berlusconi (certes mâtiné de positions de droite plus traditionnelle) et les nouveaux affects anti-européens proposés par Grillo et son Mouvement 5 étoiles ont attiré deux tiers de

5. Leonard (2011) évoque le risque de passer d'une logique dans laquelle l'UE est « basée sur les règles » à une autre, « basée sur la puissance ».

l'électorat, ce qui témoigne de l'augmentation de l'insatisfaction des opinions publiques du Sud à l'égard de l'euro et de l'UE. Ces deux éléments confluent pour alimenter une fatigue démocratique à l'égard des institutions à tous les niveaux (Bertoncini, 2011 ; Bertoncini et Kreiling, 2013).

Il est évident que la récente réforme de la gouvernance de l'UE a entraîné un transfert du pouvoir politique des États membres vers l'UE (quelle que soit la méthode d'intégration utilisée à cette fin). Un certain nombre de conséquences politiques découlent de ce transfert massif du pouvoir. Comme l'a souligné Degryse (2012), le « semestre européen » (2010) donne à la Commission européenne la capacité de surveiller et éventuellement d'opposer son veto à des budgets nationaux avant leur approbation par les parlements nationaux. Le Pacte pour l'euro plus (2011) a ouvert un large espace d'intervention à l'UE dans des politiques nationales clés telles que les marchés du travail, les retraites et la fiscalité. Dans le même temps le *Six-pack* (2011) a renforcé les volets à la fois préventif et correctif des pouvoirs de surveillance attribués à la Commission et à l'Eurogroupe en matière de déficit budgétaire et de déséquilibre macroéconomique des États membres. Et le *Two-pack* (2012) a renforcé la capacité de la Commission à surveiller les budgets nationaux. Enfin, le traité budgétaire contraint ses signataires à modifier leurs constitutions nationales pour y introduire des dispositions mettant un frein à l'endettement.

Comme souligné dans le chapitre de Schulten et Müller, la crise a donné une nouvelle preuve de l'accroissement des tensions entre l'UE et les institutions nationales, et certains États membres se sont vu imposer des contraintes sur leurs politiques économiques et sociales. C'est principalement le cas des pays soumis à des *Memorandums of Understanding*. La Grèce offre l'exemple le plus fort de l'implication croissante de la Commission et de la BCE (en collaboration avec le Fonds monétaire international) dans l'élaboration des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles (allant des réductions des montants de pension jusqu'à l'accroissement de la flexibilité sur les marchés du travail). Mais quelque chose de semblable s'est également produit en Italie et en Espagne, qui ont, par le biais de courriers reprenant des programmes de réformes détaillés, été des cibles d'intervention directe de la Commission et de la BCE. Toutes ces interventions semblent court-circuiter les canaux politiques habituels : les décideurs

.....

nationaux qui sont légitimés par des élections se voient de plus en plus contraints par des « lignes directrices » supranationales, tandis que les leaders supranationaux, qui prennent clairement des décisions concernant le futur des citoyens européens manquent de tout soutien démocratique (ou, tout au plus, bénéficient d'un soutien indirect et faible). Cette situation est aussi liée au fait que l'architecture politique de l'Union européenne soit restée pratiquement inchangée (Dullien et Torreblanca, 2012).

Le Rapport des quatre présidents pour sauver l'UE

Quelle a été la réponse du siège de l'UE à ces défis à la fois politiques et de politiques publiques ? Nous nous référons ici au « Rapport des quatre présidents »⁶. Le 29 juin 2012, les dirigeants de la BCE, de la Commission, du Conseil européen et de l'Eurogroupe ont été chargés par les dirigeants de l'UE de préparer pour la fin de l'année une feuille de route détaillée pour une véritable Union économique et monétaire. Leur mission était de travailler sur quatre séries de mesures visant à promouvoir une intégration plus profonde : union bancaire, union budgétaire, union économique et union politique (Leonard et Zielonka, 2012).

Le rapport final des quatre présidents – publié en décembre 2012 – voit la zone euro se transformer, en trois étapes, en une Union économique et monétaire (UEM) plus « véritable », dotée d'un budget commun, d'un fonds de résolution des faillites bancaires, d'un système de garantie des dépôts, d'un système unique de supervision bancaire et d'une responsabilisation accrue. Il réclame des « accords de nature contractuelle » entre les pays utilisant l'euro et les institutions européennes pour mener à bien les réformes structurelles, ainsi qu'une capacité de « prendre rapidement des décisions exécutives » pour la monnaie unique, et enfin une représentation externe « unifiée » de la nouvelle Union. Le document dénote une accélération vers une Europe à deux vitesses, les pays de la zone euro en constituant le cœur (Marini, 2012).

6. D'autres rapports ont été présentés par le Groupe Westervelle, et des remarques effectuées par la Commission et le président de la Bundesbank Jens Weidmann (cf. Dullien et Torreblanca, 2012 pour une recension).

Le rapport prévoit beaucoup des attributions que l'Union européenne possède déjà, en approfondissant la notion de « capacité budgétaire » spécifique pour l'UEM : une espèce de « budget de la zone euro ». Il recommande également que les pays concluent des accords de nature contractuelle avec les institutions de l'UE sur les réformes qu'ils s'engagent à entreprendre et sur leur mise en œuvre. Ces réformes pourraient être soutenues par la nouvelle capacité financière, en particulier dans le domaine de la fiscalité et de l'emploi (EurActiv, 2012). Ces réformes seraient obligatoires pour les membres de la zone euro et volontaires pour les pays en dehors. La nouvelle facilité financière serait utilisée pour améliorer l'ajustement aux chocs économiques dans certains pays spécifiques, via un dispositif centralisé. Les ressources financières de cette nouvelle capacité budgétaire devraient provenir de contributions nationales, de ressources autonomes comme la TVA ou la taxe sur les transactions financières, ou encore d'une combinaison des deux. La création d'une fonction de trésorerie pour le nouveau budget est également prévue (Van Rompuy *et al.*, 2012).

Comme souligné ci-dessus, le rapport envisage trois étapes pour la poursuite de l'intégration des États membres :

- L'étape 1 (2012-2013) implique la mise en œuvre intégrale du *Six-pack*, du traité budgétaire, et du *Two-pack*. Cette mise en œuvre doit être renforcée via un cadre de coordination *ex-ante* des réformes économiques (comme le prévoit le traité budgétaire). Un mécanisme de supervision unique (SSM) devrait être établi pour le secteur bancaire, et un accord conclu sur l'harmonisation des cadres pour la résolution des faillites bancaires par le biais du Fonds de sauvetage permanent de la zone euro (MES) ;
- L'étape 2 (2013-2014) devrait couvrir l'achèvement de l'intégration du cadre financier et un mécanisme de coordination plus étroit. Les responsabilités nationales en matière de stabilité financière sont supposées être contradictoires avec le niveau d'intégration très élevé de la zone euro et à l'origine de la fragilité des États souverains et de la vulnérabilité du secteur bancaire ;
- L'étape 3 (débutant en 2014) voit aboutir le processus de réforme « vers une véritable Union économique et monétaire ». Le principal objectif de cette étape est d'améliorer la durabilité de l'UEM en offrant de manière centralisée un certain degré d'amortissement des chocs. La capacité budgétaire constituera un complément aux

arrangements de type contractuel nécessaires aux réformes, qui sont abordés lors de l'étape 2. Selon les quatre présidents, une approche intégrée incitera les États membres de la zone à mener des politiques budgétaires et structurelles saines.

- En ce qui concerne la légitimité et de la responsabilité démocratiques, la participation du Parlement européen garantira la transparence des décisions prises au niveau européen, tandis que les parlements nationaux conservent leur rôle central. En matière d'intégration du cadre financier, la BCE, en tant que superviseur unique au niveau européen, devrait en être responsable, mais avec l'aide de puissants mécanismes d'information, de *reporting* et de transparence vis-à-vis des parlements nationaux des pays participants.

Les analystes (et les dirigeants politiques nationaux) se sont montrés sceptiques quant à la capacité du rapport à esquisser la bonne stratégie de « sauvetage » de l'UE. En parallèle, les propositions de réforme contenues dans le rapport doivent encore faire l'objet d'un accord au niveau du Conseil (la prochaine étape est prévue pour juin 2013), et quelques autres mesures ont déjà été écartées du débat (voir Baker, 2012).

Une voie alternative : quatre lignes d'action

Après ce résumé des failles du système de l'UE et du premier plan conçu par les dirigeants de l'UE, envisageons maintenant les idées les plus prometteuses proposées par certains analystes, chercheurs et décideurs. Nous nous concentrons sur quatre lignes d'action (adaptées aux défis politiques et de politiques publiques mentionnés ci-dessus) : une feuille de route plus équilibrée pour la croissance, une stratégie plus efficace pour réduire la fracture géographique, les étapes clés pour améliorer la légitimité démocratique de l'UE, et une nouvelle vision pour l'Europe.

Une feuille de route plus équilibrée pour la croissance

Deux mesures sont souvent proposées pour rendre le *policy-mix* de l'UE plus équilibré et plus favorable à la croissance économique : fournir davantage de ressources financières au budget de l'UE (et/ou de la zone euro) et étendre/revoir les pouvoirs de la BCE. Les deux sont censés améliorer la capacité de l'UE à faire face aux chocs asymétriques.

La mobilisation de nouvelles ressources en faveur de la croissance au niveau de l'UE implique tout d'abord d'utiliser plus efficacement ce qui figure déjà dans le budget de l'UE. C'est ce que propos Marzinotto (2011) : allouer les ressources des Fonds structurels et de cohésion qui ne sont pas encore dépensés ou engagés. Sur le montant d'environ 350 milliards d'euros total du cadre financier pluriannuel 2007-2013, près de 270 milliards sont encore non dépensés et 134 milliards non engagés⁷. Pour améliorer ces taux d'absorption, une possibilité consisterait à impliquer directement la Commission par la gestion directe de certains types de projets. Pour les États membres encore en récession, cela pourrait être une source d'aide.

Une autre façon d'accroître les ressources favorables à la croissance au niveau de l'UE pourrait passer par la mise en œuvre d'une taxe sur les transactions financières au niveau de l'UEM. Elle permettrait d'augmenter à court terme les moyens engagés pour des mesures favorisant la croissance et de réduire à long terme les impôts sur les entreprises et la main-d'œuvre (cf. Aiginger *et al.*, 2012). Une autre possibilité consisterait à stimuler l'investissement par le biais de la Banque européenne d'investissement et de projets d'investissement, mais ce type d'approche requiert du temps pour être correctement mis en œuvre et produire des effets en matière de croissance.

La BCE devrait recevoir un mandat plus large. C'est le deuxième point à mettre en évidence pour améliorer le potentiel de croissance européen. La Banque centrale devrait être en mesure de protéger les États membres endettés. Les pays fortement endettés ne peuvent survivre aux attaques des marchés financiers sans protection de l'Europe. Un autre aspect essentiel est d'ajouter des priorités de croissance à la priorité existante de stabilité : par exemple, en ajoutant l'emploi comme objectif statutaire aux côtés de la stabilité des prix. Cela mettrait la BCE à niveau avec la Réserve fédérale américaine. Il s'agirait d'introduire ces changements d'une manière qui ne remette pas en cause la responsabilité principale des gouvernements et de la Commission européenne dans la lutte contre le chômage.

7. Selon Marzinotto (2011), les fonds non dépensés pour la Grèce représentaient 7 % du PIB sur la période, 9,3 % pour le Portugal, et 2,5 % pour l'Espagne.

L'interprétation plus « intelligente » (discrétionnaire) du Pacte de stabilité et de croissance pourrait constituer une autre mesure favorable à la croissance économique en ce qu'elle permettrait de faire la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses courantes. Les premières, à condition d'être bien conçues, sont à même de jeter les bases d'une croissance à long terme (Dervis, 2012).

Une stratégie plus efficace pour réduire la fracture géographique

Comme proposé par De Grauwe dans la présente édition, la résolution du problème requiert une stratégie en deux temps. Des mesures de court terme sont nécessaires pour s'attaquer à la question, tandis que des mesures plus durables pourraient être introduites en vue d'assurer un développement plus stable des différents États membres. À court terme, la priorité est de savoir comment stabiliser l'économie. Cela ne peut se faire qu'en augmentant la demande globale. En Europe continentale et du Nord, les États membres devraient être autorisés à dépenser plus, ce qui entraînerait rapidement des effets positifs sur la croissance potentielle de l'UE. Les Allemands en sont encore à penser que leur économie se porte plutôt bien. Le taux de chômage est chez eux relativement faible et même légèrement en baisse. « Nous connaissons un excédent commercial, pourquoi devrions-nous changer la façon dont nous gérons notre économie ? », s'interrogent-ils. Mais tôt ou tard, la croissance négative de la zone euro va se retourner contre l'Allemagne, sans compter que cette récession et la crise financière en Europe affecteront l'opinion dans d'autres parties du monde (Ha-Joon, 2012).

Pour certains analystes, un régime de transferts automatiques, dans le cadre de l'UEM, pourrait aider à résoudre les divergences de cycles conjoncturels et à effectuer des ajustements en douceur. Une assurance chômage à l'échelle de l'Union (en maintenant certaines obligations nationales afin d'éviter l'aléa moral) en constitue un exemple, proposé par Aidinger *et al.* (2012 : 10), ou encore, la garantie d'un revenu minimum européen proposée par EAPN – le Réseau européen anti-pauvreté (cf. Vandenbroucke *et al.*, 2012). Ces régimes pourraient être établis en dehors du budget de l'UE, dans un fonds de transfert qui serait équilibré sur le cours d'un cycle économique. Ce que nous avons souligné dans ces premiers points est largement compatible avec une « dimension sociale » accrue de l'UE (dans le fil de la proposition d'un pacte social (CES, 2012) et d'une stratégie plus orientée sur l'investissement social).

Les étapes clés pour améliorer la légitimité démocratique de l'UE

Le déficit démocratique de l'UE a longtemps été au cœur de nombreuses analyses. Dans le contexte de crise de l'UE, ce débat a repris de la vigueur (cf. Degryse et Pochet, 2011). Nous envisageons ici trois stratégies différentes et complémentaires pour traiter le problème.

La première consiste à élire les principaux responsables de l'UE. Une possibilité serait de procéder à l'élection du président de la Commission de manière directe (à un certain moment dans le futur) ou par le biais des élections européennes (les présidents potentiels étant les têtes de liste de chaque parti politique européen) (Vesnic-Alujevic et Castro Nacarino, 2012). Cette mesure permettrait de renforcer la légitimité démocratique de la Commission européenne et d'accroître l'intérêt pour les élections européennes. Elle permettrait en outre de renforcer le rôle de la Commission en tant que « gouvernement » et le lien étroit entre cette institution et le Parlement européen (Leonard, 2011).

Une deuxième mesure pourrait consister à donner au Parlement européen un droit d'initiative législative. Jusqu'à présent, celui-ci est resté le privilège de la Commission. D'après Vesnic-Alujevic et Castro Nacarino (2012 : 7), il s'agit d'une anomalie démocratique grave si l'on compare le système politique européen à celui de n'importe lequel de ses États membres. Un changement de traité serait évidemment nécessaire. Donner au Parlement européen (et au Conseil, qui peut être considéré comme la chambre haute dans le système politique de l'UE), un droit d'initiative n'empêcherait pas la Commission de continuer à élaborer des propositions : ce qui se passe dans de nombreux États membres, où le gouvernement partage cette tâche avec le parlement. En outre, le Parlement européen devrait également être en mesure de prendre part au processus décisionnel en matière de politiques économiques.

La troisième voie envisageable consisterait à impliquer davantage les parlements nationaux par des arrangements multi-niveaux complexes (Duff, 2010). Il a été proposé, par exemple, que les parlements nationaux aient plus de contrôle sur le Conseil européen. C'est ce qu'ont récemment défendu Heffler *et al.* (2013) dans un *policy paper*. Un certain nombre de moyens ont été avancés afin de mettre en œuvre ce renforcement des interactions : l'ouverture du Parlement européen aux députés nationaux et vice-versa, « l'utilisation » des partis politiques européens comme

outil d'amélioration du dialogue entre parlementaires nationaux et européens, et la mise en place d'une conférence interparlementaire sur les questions économiques et budgétaires.

La quatrième stratégie possible passerait par l'augmentation de la participation des citoyens européens aux processus décisionnels par le recours à des consultations (notamment via internet). Nombre d'académiques (cf. à nouveau Vesnic-Alujevic et Castro Nacarino, 2012) conviennent désormais que les citoyens doivent participer au processus démocratique à la fois pour leur donner une légitimité et pour rapprocher les processus démocratiques du citoyen. L'avantage de la démocratie délibérative réside dans sa capacité à renforcer le système démocratique représentatif, en particulier dans un contexte supranational comme celui de l'Union européenne. Le potentiel de délibération à l'intérieur de l'Union pourrait être développé davantage en recourant à l'Internet et aux possibilités nouvelles qu'il lui offre.

Une nouvelle vision pour l'Europe

Ce qui est abordé ci-dessus ne relève pas simplement de changements incrémentaux. Les dirigeants européens doivent fournir une vision à long terme d'une Union européenne stable, garantissant des niveaux élevés d'emploi et de bien-être. Pour y parvenir, il faut affronter les insuffisances de l'UEM et y remédier. Comme indiqué par Diamantoupolou (2012), la persistance d'une austérité imposée aux citoyens de pays en difficulté et la charge pesant sur les contribuables des pays riches au profit des plus faibles génèrent un sentiment anti-européen. Les niveaux de revenu et les conditions continuent à diverger dangereusement entre les différents États membres. Si tous ces facteurs devaient ne pas être pris en charge, ils seraient capables de conduire à la désintégration de l'Union européenne. Le défi majeur pour les dirigeants de l'UE est de savoir comment proposer un nouveau récit pour l'Europe. Une des manières de le faire consiste à mettre en évidence les principes fondamentaux qui sont au cœur du modèle social et économique européen : la défense des droits sociaux (et des relations industrielles), un niveau unique de protection sociale et des normes élevées de bien-être. Étrangement, les organisations internationales (depuis de l'OIT jusqu'à la Banque mondiale) et les observateurs étrangers semblent plus prompts que les Européens à les considérer comme des vertus plutôt que des vices.

Le contrat social proposé par la CES (2012) avance des exemples de mesures qui pourraient être mises en œuvre pour atteindre l'objectif de croissance économique plus inclusive. Les réformes structurelles devraient consister en des investissements dans les infrastructures, la recherche et développement, et l'innovation technologique durable (voir aussi Agostini et Capano dans cette édition, ainsi que le rôle que peuvent jouer l'éducation et la formation). Ces mesures pourraient être financées par des ressources supplémentaires, provenant des fonds structurels européens, de la Banque européenne d'investissement, de *project bonds*, et d'une taxe sur les transactions financières adéquatement pensée. Les jeunes et les femmes devraient être visés par des initiatives comme la « garantie pour la jeunesse », qui cherche à offrir aux jeunes, plus de possibilités de travail décent et d'opportunités dans la vie. Le dialogue social pourrait être (dans le droit fil de ce qu'indique l'OIT) un outil efficace de conception et de mise en œuvre de cette nouvelle stratégie.

Ces mesures pourraient constituer le socle d'un large consensus entre parties prenantes et décideurs politiques en vue d'améliorer le potentiel de croissance de l'UE par l'augmentation de la productivité : elles permettraient d'investir dans les personnes plutôt que d'affaiblir les droits sociaux.

Références

- Aiginger K., Cramme O., Ederer S., Liddle R. et Thillaye R. (2012) Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond, European Policy brief WWW.ForEurope project, No.1 (http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Policybriefs/WWWforEurope_PB_no01_D404.1.pdf).
- Baker L. (2012) Analysis: EU looks for bold steps, but what about voters? (<http://www.reuters.com/article/2012/06/27/us-eu-summit-voters-idUSBRE85Q0MH20120627>).
- Bertoncini Y. (2011) UE, Une Légitimité encore en devenir, Tribune, Notre Europe, novembre 2011.
- Bertoncini Y. et Kreiling V. (2013) Réflexions sur l'Union Politique, Synthèse de la réunion du Comité européen d'orientation, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2013.
- CES (2012) Un contrat social pour l'Europe, Résolution de la CES adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 5-6 juin 2012 (<http://www.etuc.org/a/10023>).

- Coeuré B. (2012) Towards a consistent, coherent and complete Economic and Monetary Union, Speech at the conference 'Financial stability and the Single Market – the keys to growth in Europe' on the occasion of the 20th anniversary of the Single Market, Commission européenne, Bruxelles, 19 novembre 2012.
- Cohn-Bendit D. et Verhofstadt G. (eds.) (2012) For Europe. Manifesto for a post-national revolution in Europe, Milan, Mondadori.
- Commission européenne (2012a) Main Employment and Social Challenges 2013, Issue Paper.
- Commission européenne (2012b) Employment and Social Developments in Europe 2012, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/employment_social/esde/2011).
- Dalton M. (2011) Busting North-South Stereotypes, The Wall Street Journal, 14 février 2011 (<http://blogs.wsj.com/brussels/2011/02/14/busting-north-south-stereotypes/>).
- Darvas Z., Pisani-Ferry J. et Sapir A. (2011) A Comprehensive Approach to the Euro-Area Debt Crisis, Policy brief, 1/2011, Bruxelles, Bruegel.
- De Grauwe P. (2011) Balanced Budget Fundamentalism, CEPS Commentary, Centre for European Policy Studies, 5 septembre 2011 (<http://www.ceps.be/book/balanced-budget-fundamentalism>).
- Dervis K. (2012) Can There Be Austere Growth?, Towards a European Growth Strategy, Social Europe Report, février 2013 (<http://www.social-europe.eu/wp-content/uploads/2013/01/eBook.pdf>).
- Diamantopoulou A. (2012) Europe Needs Leadership With Vision, Towards a European Growth Strategy, Social Europe Report, février 2013 (<http://www.social-europe.eu/wp-content/uploads/2013/01/eBook.pdf>).
- Degryse C. (2012) La nouvelle gouvernance économique européenne, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2148-2149, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles.
- Degryse C. et Pochet P. (2011) Union monétaire, coordination économique et légitimité démocratique, ETUI Policy Brief, 5/2011, ETUI, Bruxelles.
- Duff A. (2010) Post-national democracy and the reform of the European Parliament, Policy paper, 42, Notre Europe, Paris (<http://www.notre-europe.eu/media/postnationaldemocracy-democratiepotionaleduffneoct10.pdf>).
- Dullien S. et Torreblanca J.I. (2012) What is political union?, ECFR Policy brief, 70, European Council on Foreign Relations, Londres, décembre 2012.
- EurActiv (2012) Van Rompuy fleshes out plans for two-tier Europe, eurozone budget (<http://www.euractiv.com/priorities/van-rompuy-tables-key-report-ahe-news-516495>).
- European Affairs (2012) Fresh Air from World Bank on Europe's much-maligned Economic Model, avril 2012 (<http://www.europeaninstitute.org/EA-April->

- 2012/fresh-air-from-world-bank-on-europes-much-maligned-economic-model.html).
- Gill I. et Raiser M. (2012) Golden Growth. Restoring the lustre of the European economic model, Washington, D.C., the World Bank (http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/gg_overview.pdf).
- Ha-Joon C. (2013) Eurozone Politics And Growth, Towards a European Growth Strategy, Social Europe Report, février 2013 (<http://www.social-europe.eu/wp-content/uploads/2013/01/eBook.pdf>).
- Heffttler C., Kreilinger V., Rozemberg O. et Wessels W. (2013) Parlements nationaux: L'émergence d'un contrôle du conseil européen, Policy paper, 89, Notre Europe, Paris (<http://www.notre-europe.eu/media/controleparlementaire-heffttlerkreilingerrozenbergwessels-ne-ijd-mar13.pdf>).
- Leonard M. (2011) Four Scenarios For the Reinvention of Europe, ECFR essays, 43, European Council on Foreign Relations, Londres, novembre 2011 (http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf).
- Leonard M. et Zielonka J. (2012) A Europe of incentives: how to regain the trust of citizens and markets, ECFR working paper, European Council on Foreign Relations, Londres (http://ecfr.eu/page/-/ECFR58_EUROPE_INCENTIVES_REPORT_AW.pdf).
- Liddle R., Cramme O. et Thillaye R. (2012) Where next for Eurozone governance?, Policy Network Policy brief (<http://www.policy-network.net/publications/4222/Where-Next-for-Eurozone-Governance>).
- Marini A. (2012) Will Herman Van Rompuy's Economic and Monetary Union Be Genuine? (<http://www.euinside.eu/en/news/will-herman-van-rompuys-economic-and-monetary-union-be-genuine>).
- Martin G. (2013) Europe's North-South divide – A Stubborn Chasm (<http://www.europeaninstitute.org/EA-August-2012/europes-north-south-dividea-stubborn-chasm.html>).
- Marzinotto B. (2011) A European Fund for Economic Revival in Crisis Countries, Policy contribution, 2011/01, Bruxelles, Bruegel.
- Mearidi G. (2012) Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms in 2010-12, Paper presented at the International Labour Process Conference, Stockholm, 27-29 mars 2012.
- Natali D. (2012) Perspectives – Le modèle social européen a-t-il réellement disparu ?, in Natali D. et Vanhercke B. (2012) Bilan social de l'Union européenne 2011, Bruxelles, ETUI et OSE, 251-266.
- Schmidt V. (2010) Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and Throughput, KFG Working Paper 21, novembre 2010 (http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_21.pdf).

- Thillaye R. (2012) Gearing EU Governance towards Future Growth, The side-lining of Europe 2020 and its worrying consequences, Policy Network paper, 14 mars 2013.
- Vandenbroucke F., Cantillon B., Van Mechelen N., Goedemé T. et Van Lancker A. (2012) The EU and minimum Income protection: clarifying the policy conundrum, Open Access publications from Katholieke Universiteit Leuven urn:hdl:123456789/349388, Katholieke Universiteit Leuven.
- Van Rompuy H. en collaboration avec Barroso J.M., Juncker J.C. et Draghi M. (2012) Towards a genuine economic and monetary union, 5 décembre 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).
- Vesnic-Alujevic L. et Castro Nacarino R. (2012) The EU and its democratic deficit: problems and (possible) solutions, European View, 11/1, 63-70.